التخاصية

أحدث نماذج التنمية الاقتصادية

الدكتور
عدلي شحادة قندح



التخـاصيـــة

أحدث نماذج التنمية الاقتصادية

تقييم لتجربة الأردن ١٩٨٦ - ٢٠٠٣

التخاصيـــة

أحدث نماذج التنمية الاقتصادية

تقييم لتجربة الأردن

١٩٨٦ - ٢٠٠٣

المؤلف

د. عدلــي شحــادة قنــدح



عمان - الأردن

الطبعة الأولى

١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣ م

رقم الإجازة المتسلسل لدى دائرة المطبوعات والنشر (١٧٩٢ / ٨ / ٢٠٠٣)
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (١٧٢٥ / ٨ / ٢٠٠٣)

٣٣٨.٩٥٦٥
قندح، عدلي شحادة
التخاصية: أحدث نماذج التنمية الاقتصادية: تقييم لتجربة الأردن (١٩٨٦-٢٠٠٣) / عدلي شحادة قندح. ـ عمان: دار مجدلاوي ، ٢٠٠٣
ر. إ. : ١٧٢٥ / ٨ / ٢٠٠٣
الواصفات:/التنمية الاقتصادية//السياسة التنموية// الأردن /

* - تم اعداد بيانات الفهرسة الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

ISBN 9957 - 02 - 126 - 5 **(ردمك)**

دار مجدلاوي للنشر والتوزيع
عمان - الرمز البريدي: ١١١١٨ - الأردن
ص.ب: ١٨٤٢٥٧
تلفاكس: ٤٦١١٦٠٦-٤٦٢٢٨٨٤



Dar Majdalawi Pub. & Dis
Amman 11118 - Jordan
P.O.Box: 184257
Tel & Fax: 4611606-4622884

WWW.majdalawibooks.com
E-mail: customer@ majdalawibooks.com

الإهداء

إلى الوالدين الحبيبين أطال الـلـه في عمرهما...

إلى زوجتي الغالية ميرنـــــــــــا...

إلى ولداي الحبيبين رمزي وجورج...

إلى الأخــوة والأخــوات الأحبــة ورفــاق دربهــم وأبنــائهم وبناتهم...

شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر إلى معالي الدكتور أمية طوقان/ محافظ البنك المركزي الأردني على دعمه وتشجيعه للمضي في نشر هذا العمل . كما وأتقدم بجزيل الشكر والامتنان لكافة الهيئات والمؤسسات الرسمية والخاصة في المملكة التي قدمت المعلومات اللازمة لهذه الدراسة . كما وأتقدم بالشكر إلى الأهل وكافة الأصدقاء والزملاء الذين شجعوني على المضي بهذا العمل ليرى النور بهذه الصورة. آمل أن يساهم في تقديم بعضا من الفائدة للمختصين ولصانعي القرار وللقراء المهتمين في بلدنا العزيز ، وأن يقدم بعض الدروس العملية لصانعي القرار في مختلف الدول العربية وخاصة تلك تنفذ برامج الخصخصة.

وأخيرا ، كل الحب والتقدير إلى زوجتي العزيزة على وقوفها إلى جانبي في مختلف مراحل إعداد هذا الكتاب.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عـن وجهـة نظـر المؤلـف الشخصـية ولا تعكـس بـأي صـورة مـن الصـور وجهـة نظـر الجهـات الرسمية التي يعمل بها.

تقديم

تعامل الأردن مع ظاهرة التخاصية بدرجة عالية من التأني والعناية، وبدأ بتنفيذ عمليات التخاصية بعد مرحلة طويلة من الإعداد والتحضير والدراسة. وكان ذلك نابعا من الحرص الشديد على تدارك وتجنب أية تداعيات سلبية متوقعة لسياسة التخاصية على كافة الأطراف ذات العلاقة. ولم يتعامل الأردن مع التخاصية كظاهرة آنية وطارئة وإنما كنموذج متقدم للتنمية الاقتصادية، له آثاره القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى. وقد عملت الحكومات الأردنية المتعاقبة منذ أواخر الثمانينيات على تهيئة الأطر التشريعية والمؤسسية والتنظيمية لتتلاءم مع عناصر برامج التحول والتصحيح الاقتصادي ومن بينها التخاصية.

وتأتي أهمية هذا الدراسة من كونها الأولى في المملكة التي تتناول بالبحث والتحليل الشاملين مجمل تجربة الأردن في التخاصية، وهي من أنجح التجارب في الوطن العربي ودول العالم الثالث بشهادة أهم المؤسسات الدولية. وقد عرجت الدراسة في بعض الأجزاء على تجارب الدول المتقدمة والنامية بالإضافة إلى النظرية الاقتصادية، وقيمت الآثار الأولية للتخاصية على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية والجزئية، وذلك بالاعتماد على نتائج عمليات المؤسسات التي جرى إعادة هيكلتها وخصخصتها.

ويعتبر مؤلف هذا الكتاب من الخبراء القلائل في مجال التخاصية في الأردن من الناحيتين العلمية والعملية. فالمؤلف يحمل أعلى الدرجات العلمية في مادة الاقتصاد من أعرق الجامعات البريطانية منذ عام ١٩٩٦، وقد أعد أطروحة الدكتوراه في موضوع التخاصية. ومن ناحية الخبرة العملية، عمل

المؤلف في الهيئة التنفيذية للتخاصية وكان عضواً فاعلاً في العديد من اللجان الفنية لخصخصة المؤسسات العامة في الأردن.

وإنني إذ أقدم هذه الدراسة للباحثين والمهتمين وأصحاب القرار في هذا الميدان، لآمل أن تساهم بشكل فعال في إضافة وتوفير مادة علمية قيمة في موضوع التخاصية، وأن تستحث المزيد من العمل والبحث والتقصي في هذا المجال لما فيه مصلحة الوطن والمواطن ومؤسساته وأبنائه.

د. فهد الفانك

فهرس المحتويات

مقدمـــة

تعتبر هذه الدراسة الأولى من نوعها في الأردن مـن حيـث أنهـا الأولى التي تعنى بتقييم أداء ونتائج عملية التخاصية في الأردن بعد مضي حـوالي خمس سنوات على تنفيذ أول صفقة تخاصية كبـيرة في المملكـة وهـي بيـع ٣٣% من رأس مـال شركـة مصـانع الأسـمنت الأردنيـة لشريـك اسـتراتيجي فرنسي هو شركة لافارج في نهايـة عـام ١٩٩٨، وبعـد مضي أكـثر مـن أربـع سنوات على أكبر وأهم صفقة تخاصية وهي بيع ٤٠% من رأس مال شركـة الاتصالات الأردنية لائتلاف مسـتثمرين محليـين وأجانـب (فـرانس تيلـيكم والبنك العربي) بتاريخ ٢٠٠٠/١/٢٣.

وقـد تطرقـت الدراسـة لمواضـيع مختلفـة تتعلـق بتجربـة الأردن في التخاصية، وتم التعـريج عـلى النظريـة الاقتصـادية وتجـارب بعـض الـدول المتقدمة والنامية في مواقع مختلفة من الدراسة عندما كان ذلـك ضروريـا. ولم تكن هنالك نية لمراجعة مواضيع التخاصية من الناحية النظرية بشـكل مفصـل لان تلـك المواضـيع قـد سـبق تغطيتهـا في العديـد مـن الأدبيـات الاقتصادية الأجنبية والعربية المختلفة.

وقـد اشـتملت الدراسـة عـلى ثلاثـة عشر فصـلا بحثـت في مختلـف القضايا الرئيسـية لعمليـة التخاصـية في الأردن وذلـك خـلال الفـترة ١٩٨٦-٢٠٠٣. وقد روعي في هذه الدراسـة التسلسـل المنطقـي للموضـوعات وأن يكون التحليل بعيدا عن الإسهاب في سرد المعلومـات. وقـد سـبق وان تـم نشر أجزاء من هذا الكتاب في بعض المجلات الاقتصادية المحلية والاقليميـة وفي الصحف المحلية . وعندما تقرر تأليف هذا الكتـاب تـم تحـديث تلـك الدراسات واعادة صياغتها لتتلاءم مع هذا الكتاب وطبيعـة التغـيرات التـي حصلت بعد نشرها .

وقد بحث الفصل الأول في مفهوم التخاصية من الناحية النظرية ووفقا للتفسير الأردني ، علاوة على تحليل أهم المبررات التي دعت الأردن لتبني سياسة التخاصية والعوامل التي أجلت تنفيذ العملية في منتصف الثمانينيات لأكثر من عقد من الزمان.

أما الفصل الثاني فبحث في تطور الإطارين التشريعي والمؤسسي Legal and Institutional Frameworks لعملية التخاصية خلال الفترة ١٩٨٦-٢٠٠٣، وقدم هذا الفصل تحليلا وتقييما لكلا الإطارين.

أما الفصل الثالث فقد حلل أهم أساليب التخاصية Tools of privatization التي أتبعت في المملكة وحاول تفسير أسباب اختيار تلك الأساليب من وجهة نظر الباحث المبنية على تجربته العملية ومتابعاته لسير العملية منذ بدايتها . كما حلل هذا الفصل أهم العناصر التي تلعب دورا رئيسيا في تحديد نسبة انسحاب الحكومة من المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية.

أما الفصل الرابع فدرس وحلل الإطار التنظيمي Regulatory Framework للقطاعات الاقتصادية التي تخضع لاعادة الهيكلة والتخاصية من الناحية النظرية وعرج على تجارب بعض الدول. وتم التركيز على الإطار التنظيمي لقطاع الاتصالات ، لأنه الإطار التنظيمي الأول الذي ظهر في الأردن ضمن البرنامج العام لعملية التخاصية ، فتم تقييم مدى ملاءمته واتفاقه من النظرية الاقتصادية وتجارب الدول.

أما الفصل الخامس فبحث أهم النتائج الأولية لعملية التخاصية على بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية كهياكل الإدارة والعمالة والإنتاجية والموازنة العامة والاحتياطيات الأجنبية والمديونية الداخلية والمديونية الخارجية والتضخم والأداء ونوعية الخدمات.

أما الفصل السادس فبحث في موضوع استغلال عوائد التخاصية وحلل جدوى الاستخدامات كما نطق بها قانون التخاصية الأردني والاستراتيجية الوطنية للتخاصية ، وقيم مدى الالتزام بالأطر والمبادئ العامة لاستخدامات العوائد من الناحية العملية .

أما الفصل السابع فبحث في علاقة التخاصية ببرامج شبكة الآمان الاجتماعي وكان التركيز منصبا على الكيفية التي عولجت بها آثار التخاصية على العمالة في المؤسسات التي يجري تخاصيتها وخاصة الكبيرة منها.

أما الفصل الثامن فبحث في موضوع علاقة عمليات التخاصية بسوق الأوراق المالية من الناحية النظرية ووفقا لتجارب الدول النامية والمتقدمة وقيم تجربة الأردن بهذا الخصوص.

أما الفصل التاسع فبحث في الكيفية التي تمت بها معالجة مديونية المؤسسات العامة التي تخضع لبرنامج التخاصية في بعض الدول المتقدمة والنامية ومن ثم بحث التجربة الأردنية وذلك بالتركيز على حالة الملكية الأردنية.

أما الفصل العاشر فبحث في موضوع السهم الذهبي من حيث المفهوم والأهمية وقيم مدى تأثير وجوده في قانون التخاصية على مجمل ومستقبل عملية التخاصية في المملكة.

أما الفصل الحادي عشر فبحث في دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عملية التخاصية بشكل عام ودورهما في عملية التخاصية في الأردن بشكل خاص.

أما الفصل الثاني عشر فاحتوى على سرد لأهم المصطلحات الاقتصادية والقانونية المتعلقة بعملية التخاصية وكان على شكل قاموس للتخاصية.

أما الفصل الثالث عشر والأخير فاشتمل على خلاصة ونتائج وتوصيات.

مقدمة المؤلف

لقد وفقني المولى عز وجل في إخراج هذا العمل بعد فترة طويلة من البحث والتقصي في موضوع التخاصية منتهجا كافة أساليب البحث والتحليل العلمي بهدف الوصول الى درجة عالية من التقييم الموضوعي لعملية التخاصية في الأردن خلال الفترة ١٩٨٦ - ٢٠٠٣. وقد تعمدت في بعض أجزاء هذه الدراسة الالتزام بأسلوب السرد الوصفي والتاريخي للأحداث وكنت في بعضها الآخر محللا وناقدا بشكل مباشر . وفي أجزاء أخرى نقلت أحداث عملية التخاصية كما هي من مصادرها الخاصة والرسمية آخذا بعين الاعتبار الأسلوب العلمي للاقتباس . وبدا التحليل في أجزاء أخرى معتمدا على معلومات شخصية بصفتي أحد المتابعين والمشاركين في عملية التخاصية في مرحلة هامة من مراحلها . وقد تجاوزت بعض الأمور والمواضيع في هذه الدراسة على الرغم من علمي واطلاعي العميقين على تفاصيلهما ، تاركا لنفسي أو لغيري من الباحثين فرصة التطرق لها مستقبلا .

وقد أردت أن يكون هذا العمل المتواضع بهذا الشكل وبهذه الصورة راجيا أن أوفق في نقل هذه التجربة لغيري واملا أن يكون فيها فائدة للجميع بحيث تساهم في ردم الهوة بصورة إيجابية في هذا المجال .

و الله ولي التوفيق،،،

المؤلف

الفصل الأول

التخاصيـة

المفهـوم والدوافع والعوامل التي أجلت التنفيذ

الفصل الأول

التخاصيـة

المفهـوم والدوافع والعوامل التي أجلت التنفيذ

يهدف هذا الفصل إلى تحليل المفاهيم الرئيسـية لمصـطلح التخاصـية من الناحية النظريـة ومحاولـة توضـيح المفهـوم حسـب التفسـير الرسـمي للتخاصية في الأردن، وذلك بطرح بعـض الأمثلـة الواقعيـة والعمليـة لتـأثير التخاصية على مختلف الحقوق الممنوحة للجهة المالكة للمؤسسة الخاضعة لبرنامج التخاصية. وأخـيرا، تـم توضـيح أهـم مـبررات التخاصـية في الأردن والعوامل التي أجلت تنفيذ العملية لمدة عقد من الزمان.

أولا: مفهوم التخاصية

قدم الادب الاقتصادي تعاريف مختلفة لمفهوم التخاصية أو الخصخصة[1] أو لمصطلح PRIVATIZATION كما ظهر باللغة الإنجليزية لتشتمل على ما يلي:

١- تحويل حقوق معينة، مثل الملكيـة و/أو الإدارة و/أو عمليـات التشـغيل و/أو التطـوير و/أو الاسـتثمار، مـن القطـاع العـام إلى القطـاع الخـاص، وذلك بشكل جزئي أو كلي، وباتباع أساليب وطرق مختلفة.

٢- ترك القطاع العام لبعض الحقوق الممنوحة له بموجب قانون المؤسسة

(١) في هذا الكتاب استخدمنا مصطلحي التخاصية والخصخصـة بشـكل متنـاوب لانهـما المصطلحان المستخدمان في الأردن للدلالة على نفس العملية.

العامة التي يديرها. وهذان المفهومان يفيدان بأن التخاصية تؤدي إلى تقليص مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة. أما المفهوم الشامل للتخاصية فمفاده " توسيع نشاط القطاع الخاص في مختلف النشاطات الاقتصادية دون أن يعني ذلك بالضرورة الانتقاص من نشاط القطاع العام". وهذا يعني ، الاعتماد بشكل اكبر على القطاع الخاص لتلبية حاجات المجتمع. ويدخل تحت مظلة هذا المفهوم عملية تحرير القطاعات الاقتصادية والسماح للقطاع الخاص بالدخول في مختلف مجالات الإنتاج جنبا إلى جنب مع القطاع العام، وذلك من خلال إلغاء القيود المفروضة على مشاركته في إقامة مشاريع خاصة أو مشتركة مع القطاع العام، بدون تدخل الحكومة لحماية القطاع العام.

وفي الأردن، تم طرح مفهومين رئيسين لمصطلح التخاصية. فوفقا لبيان الحكومة أمام البرلمان في شهر آذار ١٩٩٨ ، تعني التخاصية "إعادة توزيع الأدوار ما بين القطاعين الخاص والعام". ووفقا للمادة (٣) من قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ تعني التخاصية "اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية" . فماذا ترتب على المؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية جراء تطبيق هذين المفهومين؟ لتوضيح ذلك تم أخذ ثلاثة حالات خصخصة مختلفة تمت في المملكة.

من المعلوم انه عند إنشاء أية مؤسسة أو شركة عامة، فأن قرار إنشاءها يكون في العادة بموجب قانون ينص ضمنا على منح الحكومة حقوق امتلاك رأسمال تلك المؤسسة، ويعطيها الحق في إدارتها وتشغيلها وتطويرها. فمثلا، عندما أنشئت **شركة الاتصالات الأردنية، أو ما كان يعرف سابقا بمؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية** ، كان ذلك بموجب القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٧١ . وكان يدير المؤسسة مدير عام تعينه الحكومة، وكان موظفي الشركة موظفي قطاع عام. وعندما بدأت عملية خصخصة تلك المؤسسة ، تم إصدار قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، وبموجبه تم تحويل مؤسسة

المواصلات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة عامة مملوكة للحكومة، ممثلة بوزارة المالية، وأصبحت حقوق الملكية واضحة. وبعد خصخصة الشركة بشكل جزئي في شهر كانون الثاني عام ٢٠٠٠، تغير شكل الجهة المالكة للشركة والهيكل الإداري للشركة نتيجة انتقال أجزاء من بعض الحقوق من الحكومة إلى ائتلاف مستثمرين بالإضافة إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي. إن المتفحص لنوعية المالكين الجدد يجد أن معظمهم من القطاع العام المحلي والأجنبي. فحوالي ١٩.٥% من الأسهم تملكها مؤسسة الضمان الاجتماعي، و ٨٨% من نسبة الـ ٤٠% تملكها شركة فرانس تيليكم التي تملك الحكومة الفرنسية فيها أكثر من ثلثي الأسهم. فبمفهوم التخاصية لا تعتبر هذه العملية خصخصة بالكامل. ويبين الجدول رقم (١) أدناه ما حصل لتلك الحقوق قبل وبعد التخاصية.

إطار رقم (١)

حقوق رخصة شركة الاتصالات الأردنية قبل وبعد التخاصية

الحقوق الفترة الزمنية	الملكية	الإدارة	الاستثمار والتطوير	التشغيل
١٩٧١ - ١٩٩٥	مؤسسة عامة (والجهة المالكة غير واضحة)	الحكومة	الحكومة	الحكومة
١٩٩٥ - ٢٠٠٠/١/٢٢	بموجب قانون الاتصالات لسنة ١٩٩٥ (مملوكة ١٠٠% من قبل للحكومة)	الحكومة (مجلس إدارة مستقل)	الشركة	الشركة
٢٠٠٠/١/٢٣ -تشرين أول ٢٠٠٢	٥١% الحكومة ٤٠% ائتلاف ستثمرين ٨% مؤسسة الضمان الاجتماعي	الائتلاف والحكومة	الائتلاف والحكومة	الائتلاف والحكومة

تشرين أول ٢٠٠٢-الآن	٤٠.٥% الحكومة ٤٠% ائتلاف مستثمرين ١٥% الضمان الاجتماعي وآخرين ٣.٥% أفراد محليين ١% صندوق ادخار موظفي الشركة.	الائتلاف والحكومة	الائتلاف والحكومة	الائتلاف والحكومة

فكما يلاحظ، تخلت الحكومة عن أجزاء من حقوق الملكية والاستثمار والتطوير والتشغيل للمالكين الجدد . وانتقلت أجزاء من حقوق الإدارة إلى ائتلاف المستثمرين بموجب عقد الإدارة الذي وقع مع أحد أطراف الائتلاف الذي اشترى جزءا من تلك الحقوق (وهي شركة تابعة لشركة فرانس تيليكم).

وفي حالة مشروع **حمامات ماعين**، يلاحظ أنه عندما وقع عقد إدارة لمدة ٣٠ عاما مع ائتلاف مستثمرين من القطاع الخاص الأردني والقطاع الخاص الفرنسي (ائتلاف غندور/أكور)، انتقلت حقوق الإدارة والاستثمار والتطوير والتشغيل من المؤسسة الأردنية للاستثمار[٢] إلى القطاع الخاص، وبقيت حقوق الملكية بيد الحكومة.

أما في حالة **شركة مصانع الأسمنت الأردنية**، فعلى الرغم من عدم وجود عقد إدارة ما بين الحكومة والمستثمر الاستراتيجي (شركة لافارج الفرنسية) الذي اشترى ٣٣% من اسهم الشركة، إلا انه نظرا لبيع جزء كبير من حصة الحكومة إلى المستثمر الاستراتيجي ، انتقلت بعضا من حقوق الإدارة، بشكل تلقائي، من الحكومة إلى المستثمر الفرنسي.

---

(٢) المؤسسة الأردنية للاستثمار هي الذراع الاستثماري للحكومة، وقد أنشئت خلفا لصندوق التقاعد الذي كان تابعا لوزارة المالية.

فكما يلاحظ، إن الذي يتحكم بماهية الحقوق التي تنتقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص أو الجهة المالكة الأخرى هو أسلوب التخاصية المتبع.

ثانيا: دوافع التخاصية في الأردن

لا تختلف دوافع وأسباب التخاصية في الأردن كثيرا عن أسبابها ودوافعها في الدول النامية والمتقدمة. وبشكل عام ، يمكن القول أن مبررات سياسة التخاصية قد تنوعت وفقا لاختلاف حجم المؤسسة وقطاعها الاقتصادي ومركزها المالي. فبالاضافة للرغبة في إعادة توزيع الأدوار فيما بين القطاعين العام والخاص ، فيما يلي سرد موجز لبعض المبررات العامة للتخاصية والتي قد تنطبق على أغلب المؤسسات والشركات الخاضعة لبرنامج التخاصية [٣]:

● عدم قدرة برامج إعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية التي بدأت في السبعينيات بمساعدة من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي على إحداث تغييرات جذرية على صعيد الأداء والتطوير والتوسع .

● ظهور فلسفة اقتصادية جديدة ونماذج اقتصادية حديثة في المملكة مبنية على أساس إحداث تغييرات على هياكل الملكية في المؤسسات العامة لما لتلك التغيرات من دور في تحسين الأداء الإداري والمالي لتلك المؤسسات. وتلك الفلسفة الاقتصادية مبنية على التطور الذي حصل في الفكر الاقتصادي العالمي وتجارب الدول المتقدمة .

●العجز المزمن الذي تعاني منه الموازنة العامة للمملكة أثر سلبا على قدرة الحكومة على التوسع في الاستثمار في المشاريع العامة [٤].

---

(٣) المملكة الأردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء، الوحدة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار ألتخاصية، عدد (٣)، مجلد (١)، ١٩٩٨.

(٤) يذكر أن الموازنة العامة تعاني من عجز مزمن ومنذ استقلال المملكة عام ١٩٤٦. وهذا أمر طبيعي في دولة ذات موارد طبيعية محدودة وطموحات تنموية كبيرة.

● ظهور فجوة كبيرة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى العالمي ، ممثلة في ضعف أداء وإنتاجية القطاع العام ، الأمر الذي زاد من الميزات التي يتصف بها القطاع الخاص على القطاع العام ، مما أدى بالقطاع العام بالتفكير للتنازل عن بعض الحقوق في بعض القطاعات الاقتصادية لصالح القطاع الخاص المحلي والأجنبي .

●الرغبة في تخفيف العبء عن الموازنة العامة عن طريق إيقاف الدعم المقدم لبعض المؤسسات العامة.

●الرغبة في تخفيض حجم المديونية الداخلية والخارجية للحكومة عن طريق تقليل الاقتراض . فقد تبين بان استمرارية معظم المشاريع العامة في المملكة كان نتيجة لاعتمادها بشكل صريح ومباشر على دعم الخزينة أو الاقتراض بكفالة الحكومة من جهة، وانعدام مبدأ الإفلاس والإغلاق للمشاريع الخاسرة التي تساهم فيها الحكومة من جهة أخرى. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها مشروع حمامات ماعين، والملكية الأردنية، وسكة حديد العقبة، وشركة كهرباء اربد، ومؤسسة النقل العام، وسلطة المياه، ومؤسسة المتقاعدين العسكريين ، ومصانع الزجاج، والإنتاج التلفزيوني الأردني، والمنظمة التعاونية.

●رغبة الحكومة في كسر حلقة الاحتكار الذي يمارسه القطاع العام في بعض القطاعات، وذلك بهدف إدخال عنصر المنافسة الذي من شأنه العمل على تخفيض الأسعار وتحسين النوعية. فقد أثبتت التجارب في مختلف الدول الصناعية والنامية على حد سواء بان المنافسة هي العامل الأساسي لزيادة الإنتاج وتحسين النوعية وتخفيض الأسعار وتوزيع عناصر الإنتاج المختلفة بشكل فعال.

●إيقاف التدخل الحكومي في العملية الإنتاجية في بعض القطاعات لأنه ثبت أن تدخل الحكومة يعيق عملية التوسع في الاستثمار وتحسين الإنتاجية. فلدى مقارنة أداء الشركات التي تساهم فيها الحكومة بشكل كبير مع تلك

التي لا تساهم فيها الحكومة، تبين أن هنـاك علاقـة إيجابيـة بـين ارتفـاع نسبة ملكية الحكومة او سيطرتها على المؤسسات وبين تدهور الأداء المالي لتلك المؤسسات، مما يدل على أن عامل ملكية الحكومة لـه اثـر سـلبي عـلى كفـاءة المؤسسة . فقد بينت دراسة البنك الدولي [٥] التي أجريـت عـلى أداء الشركات المدرجة في سوق عمان المالي بان أداء الشركات التـي اسـتثمرت فيهـا الحكومـة بشكل كثيف أبدت نموا بطيئا في حجم المبيعات والمعدل السنوي للعوائد عـلى الاستثمار قبل الضريبة والإنتاجيـة خـلال الفـترة (١٩٨١- ١٩٩٠)، بالمقارنـة مـع المؤسسات التـي لم تسـاهم فيهـا الحكومـة بشـكل كبـير . وقـد ظهـر ذلـك في مختلف القطاعات الاقتصادية ، كالصناعة والاتصالات ، الأمـر الـذي يعنـي بـان عامل الملكية، وليس عوامل خارجية أخـرى، هـو المسـؤول عـن تـدني أداء تلـك الشركات. بالمقابل، أظهرت الشركات التي لا تملكها الحكومة نموا أسرع وحجـم استثمارات اكبر وعوائد اعظم وإنتاجية اكبر، بالمقارنة مع المؤسسـات العامـة او الشركات المساهمة العامة التي للحكومة فيها مساهمة كبيرة.

- حاجة المملكة لجلـب عمـلات أجنبيـة لـدعم ميـزان المـدفوعات عـن طريق الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة.

- تدهور أداء المؤسسات العامـة بشـكل ملحـوظ . ومـن أهـم الأسـباب التي أدت الى تراجع أداء المؤسسات العامة في الأردن ما يلي[٦] :

أولا: كثرة التدخل الحكـومي في نشـاطات واعـمال المؤسسـات العامـة لا سيما في تعيين الإدارات العليا بعيدا عن الكفاءة.

ثانيا، تفشي الـروتين والبيروقراطيـة في إدارة المؤسسـات وعـدم مواكبتهـا للتطورات الحديثة في الإدارة والتكنولوجيا.

---

(٥) أنظر البنك الدولي، ١٩٩٤.

(٦) المملكة الأردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء، الوحدة التنفيذية للتخاصـية، ١٩٩٨، نشرـة أخبار التخاصية، عدد (٣)، مجلد (١).

ثالثا، تدني مستوى الأجور والحوافز للعاملين في تلك المؤسسات.

رابعا، عدم الاستقلالية في اتخاذ القرارات الاستثمارية.

خامسا، ضعف الأنظمة الرقابية وعدم تبني أنظمـة المحاسـبة التجاريـة خاصة فيما يتعلق برأس المال. وأخيرا، ضعف الكفاءات الاستثمارية والتسويقية والفنية بشكل عام.

ثالثا: عوامل أجلت تنفيذ عملية التخاصية

بدأت الحكومـات الأردنيـة بـالتفكير في عمليـة التخاصـية منـذ منتصـف الثمانينـات، حيـث تـم تشـكيل لجنـة بتـاريخ ١٩٨٦/٨/٢٦ لتقـديم مقترحـات لبرنامج الخصخصة وأساليب التحويل وبرنامج زمني لذلك .[٧] إلا أن مجموعـة من العوامل عملت على تأجيل عملية التنفيذ إلى فترة امتـدت لأكـثر مـن عقـد من الزمان، من أهمها ما يلي[٨]:

♦ الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية الخانقـة التـي واجهـت الاقتصـاد الأردني خلال النصف الثاني من عقد الثمانينـات ، حولـت تركيـز الحكومـة عـن موضوع التخاصية لاعطاء الأولوية لمسألة مواجهة تلك الأزمة الصعبة؛

♦ عدم نضوج فكرة التخاصية، الأمـر الـذي أثـار بعـض التخوفـات مـن مجمل العملية فتم تأجيلها عدة مرات؛

---

(٧) اتحـاد البورصـات وهيئـات سـوق المـال العربيـة: الخصخصـة ودور البورصـات والمؤسسات المالية في التنميـة الاقتصـادية، تجـارب عربيـة وأجنبيـة. وجـواد العنـاني وريمـا خلـف ، ١٩٨٩، التخاصـية في الأردن، فصـل في كتـاب Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries, Edited by : Said El-Naggar, IMF, Washington D.C. USA.

(٨) أنظـر: د. عـدلي قنـدح، "التخاصـية عـلى أجنـدة الأردن الأقتصـادية منـذ منتصـف الثمانينات..مبررات الظهور وأسباب بطء التنفيذ"، جريـدة الـرأي الاردنيـة، الصـادرة بتاريخ ١٤-٤-١٩٩٩.

♦ التخوف من احتمالية عدم جاهزية السوق المالي آنذاك؛

♦ عدم وجود جهة مركزية لمتابعة عملية التخاصية؛ أو بمعنى آخر عدم وضوح الإطار المؤسسي لتنفيذ عملية التخاصية؛

♦ عدم جاهزية الأطر القانونية والتشريعية آنـذاك، فعمليـة التخاصـية كانت بحاجة إلى سند قانوني لتنفيذها؛

♦ وأخـيرا، وجـود وجهـات نظـر خلافيـة في موضـوع عدالـة وواقعيـة عمليات تقييم المؤسسات التي تمت آنذاك على بعض المؤسسات التي رشـحت للخصخصة.

وكما سيلاحظ في الفصل التالي، تم العمل على إزالة كافة المعوقـات التـي تعيق تنفيذ عملية التخاصية، وذلك من خلال تعديل التشريعات ذات العلاقة، وسن القـوانين والأنظمـة الجديـدة اللازمـة للعمليـة، وإنشـاء الإطـار المؤسسي الملائم، ممثلا بالوحدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية و (المجلس الأعـلى) اللجنـة العليا للتخاصية، واعادة هيكلة السـوق المـالي، واتبـاع الأسـس العلميـة لتقيـيم المؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية.



الفصل الثاني

تطور الإطارين التشريعي والمؤسسي لعملية التخاصية (١٩٨٦ - ٢٠٠٣)

تطور الإطارين التشريعي والمؤسسي لعملية التخاصية
(١٩٨٦ - ٢٠٠٣)

في هذا الفصل تم دراسة نشأة وتطور الإطارين التشريعي والمؤسسي لعملية التخاصية في الأردن خلال الفترة (١٩٨٦ -٢٠٠٣). والهدف من ذلك هو تقييم مدى ملائمة وفعالية الإطارين التشريعي والمؤسسي لتنفيذ عمليات التخاصية في المملكة.

أولاً: تطور الإطار التشريعي لعملية التخاصية (١٩٨٦ - ٢٠٠٣)

يقصد بالإطار التشريعي الهيكل القانوني والتشريعي الذي تنفذ من خلاله أية صفقة تخاصية . فكيف تشكّل الهيكل القانوني لعملية التخاصية في الأردن ، وكيف تطور خلال الفترة ١٩٨٦ - ٢٠٠٣ ليصل إلى ما هو عليه الآن؟

عندما بدأ التفكير جديا بعملية التخاصية في المملكة في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي وجدت الحكومة نفسها أمام مجموعة من الحواجز والقيود التشريعية والقانونية التي لا تسمح بتغيير شكل الملكية للمؤسسات العامة المرشحة لعملية التخاصية من جهة ، والتي لا تسمح بفتح القطاعات الاقتصادية التي تعمل بها تلك المؤسسات والشركات لدخول منافسين جدد من جهة ثانية. بمعنى آخر ، كانت القوانين والتشريعات الموجودة آنذاك لا تسمح بمباشرة أية عملية خصخصة . وكان ذلك ناجما عن حقيقة أن التشريعات والقوانين التي أنشئت بموجبها المؤسسات العامة المختلفة منذ عقود من الزمن كانت تمنح تلك المؤسسات والشركات امتيازا

انفراديا في القطاع الذي تعمل به ولمدة طويلة تصل في بعض الأحيان إلى نصف قرن . ففي قطاع صناعة الإسمنت ، كانت شركة مصانع الإسمنت الأردنية حاصلة على امتياز احتكار صناعة الإسمنت في المملكة لمدة ٥٠ عاما اعتبارا من بداية الخمسينات من القرن الماضي. وكان قانون المواصلات السلكية واللاسلكية لسنة ١٩٧١ لا يسمح بدخول مستثمرين جدد لقطاع الاتصالات وبذلك كان يعطي مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية حق احتكار القطاع . وكان ذلك ينطبق على أغلب المؤسسات العامة العاملة في القطاعات الاقتصادية المختلفة التي كان يحتكرها القطاع العام.

علاوة على ذلك، كانت القوانين والتشريعات ذات العلاقة بالاستثمارات المحلية والأجنبية متحفظة كثيرا في تعاملها مع المستثمر المحلي والأجنبي. لذلك كانت الحاجة ماسة لتعديل تلك القوانين وإصدار قوانين جديدة تسمح بتحويل ملكية المؤسسات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص من ناحية ، وتسمح للقطاع الخاص المحلي والأجنبي بدخول القطاعات التي كانت حكرا على القطاع العام من ناحية ثانية . ونظرا لأن قانون الشركات هو التشريع الذي تعمل بموجبه الشركات في المملكة ، لذا كان أول إجراء قانوني وتشريعي قامت به الحكومة هو تعديل قانون الشركات . فتم إدخال مادة جديدة في ذلك القانون تسمح بتحويل المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة عامة تملكها الحكومة بالكامل تمهيدا لتحويلها جزئيا أو كليا للقطاع الخاص في مرحلة لاحقة . فظهرت المادة (٨) في قانون الشركات رقم (١٦) لسنة ١٩٨٩، لتنص على ما يلي:

"يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ووزير المالية والوزير المختص تحويل أي مؤسسة أو سلطة أو هيئة رسمية عامة إلى شركة مساهمة عامة تعمل وفق الأسس التجارية وتمتلك الحكومة كامل أسهمها باستثناء المؤسسة أو السلطة أو الهيئة العامة التي أنشئت بموجب قانون خاص بها فيتوجب تعديل القانون الخاص بها قبل تحويلها إلى شركة مساهمة عامة بموجب أحكام هذه المادة". وبناء على نص نفس المادة، يعين مجلس

الوزراء لجنة خاصة تتولى إعداد عقد التأسيس والنظام الأساسي للشركة متضمناً أسلوب بيع وتداول أسهمها وإتمام الإجراءات الخاصة بتحويل المؤسسة أو السلطة أو الهيئة الرسمية العامة إلى شركة مساهمة عامة وتسجيلها بهذه الصفة وفقاً لأحكام هذا القانون.

وكان الهدف من تلك المادة تمكين الحكومة من تحويل المؤسسات العامة الى شركات تعمل بموجب قانون الشركات تمهيدا لتحويلها إلى القطاع الخاص . وتم تعديل القانون مرتين، الأولى عام ١٩٩٧ والثانية عام ٢٠٠٢ ولم يؤثر ذلك على نص المادة (٨).

ولتنفيذ بعض صفقات التخاصية في منتصف التسعينيات عن طريق بيع جزء من حصص الحكومة في الشركات التي تساهم بها، استندت الحكومة إلى قانون مؤسسة الاستثمار الأردنية. وعندما بدء بتنفيذ أولى صفقات التخاصية الكبرى في شركة مصانع الإسمنت الأردنية عام ١٩٩٨ وفي شركة الاتصالات الأردنية عام ٢٠٠٠ ، استندت الحكومة على قوانين مؤسسة الاستثمار الأردنية والشركات وتشجيع الاستثمار من ناحية ، وعلى تعديل قوانين هاتين المؤسستين ولوائحهما التشريعية الداخلية من ناحية ثانية. وكان ذلك لأن الاستراتيجية الوطنية للتخاصية لم تكن مصاغة وقانون التخاصية لم يكن قد ظهر بعد .

ولا بد من الإشارة إلى أنه كانت هنالك قناعة تامة منذ البداية بضرورة توفير غطاء تشريعي وقانوني مساند ليتسنى استكمال عملية إعادة الهيكلة والتخاصية في المملكة بشكل يسير ومتسارع . فكان لا بد من سن قوانين جديدة وتعديل بعض القوانين ذات العلاقة . فعلى سبيل المثال، سن قانون حماية الاقتصاد الوطني عام ١٩٩٢، وتم تعديل قانون تشجيع الاستثمار عام ١٩٩٥ وقانون ضريبة الدخل عام ١٩٩٥ وقانون الجمارك ١٩٩٨ لإضفاء بعض المرونة عليها في مسالة التعامل مع المستثمرين المحليين والأجانب، وذلك بمنحهم معاملة موحدة من جهة، ومنحهم بعض الإعفاءات

والتخفيضات في معدلات الضريبة والرسوم الجمركية لتتماشى مع عمليات الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية .

وقد عملت التعديلات التي أدخلت على القوانين ذات العلاقة والتي كان معمول بها ، بالإضافة إلى القوانين الجديدة التي أدخلت ، على إيجاد بيئة استثمارية ملائمة وذلك من خلال فتح المجال أمام المستثمرين من القطاع الخاص المحلي والأجنبي للاستثمار بمختلف الأشكال وفي العديد من القطاعات الاقتصادية ، وتم منح تلك القطاعات المزيد من التسهيلات والإعفاءات الضريبية والجمركية ، ورفع سقف مساهمات المستثمرين الأجانب في القطاعات الاقتصادية المختلفة .

وقد تبلور الإطار التشريعي للتخاصية واكتمل بشكل تام بصدور الاستراتيجية الوطنية للتخاصية في شهر آب عام ١٩٩٩ وقانون التخاصية في شهر تموز عام ٢٠٠٠ . فقد أعطت الاستراتيجية الوطنية للتخاصية وقدم قانون التخاصية إجابات واضحة حول أربع تساؤلات رئيسية هي: لماذا نخصخص؟ وماذا نخصخص؟ وكيف نخصخص؟ ومن هي الجهات المسؤولة عن تنفيذ عمليات الخصخصة؟

١- الاستراتيجية الوطنية للتخاصية

بإقرار الاستراتيجية الوطنية للتخاصية تم بشكل عملي ورسمي تحديد مفهوم التخاصية وأهدافها ومنطلقاتها العامة وأساليبها وأولويات واليات تنفيذ عملياتها واستخدامات عوائدها وإطارها المؤسسي ، وذلك وفقا للرؤية الأردنية وبما يتماشى مع الاستراتيجية الاقتصادية العامة للدولة. فما هي أهم النقاط التي تضمنتها الاستراتيجية؟

وفقا للاستراتيجية الوطنية للتخاصية تم تعريف التخاصية على أنها: "عملية منهجية منظمة مستمرة مدعومة بإرادة سياسية قوية تهدف إلى تهيئة البيئة الداعمة لتحقيق نمو اقتصادي مستدام ، وتتمثل في إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، بحيث تتفرغ الحكومة لمهماتها

الأساسية في رسم السياسات والرقابة والتنظيم والتركيز على الأنشطة التي هـي من صميم عملها كالأمن والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والمحافظة عـلى البيئة، بينما تتسع دائرة نشاط القطاع الخـاص بعيـدا عـن الاحتكـار، لتشـمل مشاريع القطاع العام التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ومالية". [1]

فكما يلاحظ، ركز المشرع عند صياغته للاسـتراتيجية الوطنيـة للتخاصـية على محور رئيسي هام هو إعادة توزيع الأدوار بـين القطـاعين العـام والخـاص . وكان ذلك على الرغم من حقيقة عدم إمكانيـة الفصـل التـام بـين الأدوار التـي يقوم بها القطاعين العام والخاص في بعض القطاعـات الاقتصـادية لأن دوريهـما متداخلين منذ نشأة المملكة. وهذا واضح جـدا في الواقـع العمـلي في قطاعـات الأمن والصحة والتعليم والرعايـة الاجتماعيـة عـلى سـبيل المثـال. فـيلاحظ أن هنالك حراس أمن من القطاع الخـاص لا علاقـة لهـم بالقطـاع العـام يحرسـون المباني والبنوك والشركات الخاصة. وهـذا ينطبـق أيضـا عـلى التعلـيم والصـحة والرعاية الاجتماعية. فمنذ إنشاء المملكة كانت المؤسسات التعليميـة والصـحية والاجتماعية الخاصة موجودة ، وما تزال مسـتويات التعلـيم والصـحة والرعايـة الاجتماعية التي يقوم بها القطـاع الخـاص متميـزة. كـما أن ذلـك ينطبـق عـلى الرقابة والتنظـيم ، حيـث أن الرقابـة عـلى الشركـات والأسـواق الماليـة والبنـوك وشركات التأمين لا تقع حصرا على عاتق القطاع العام الممثل بـديوان المحاسـبة ومراقب الشركات وهيئة الأوراق الماليـة والبنـك المركـزي وهيئـة تنظـيم قطـاع التأمين ، بل أيضا على مدققي الحسابات مـن القطـاع الخـاص الـذين يلعبـون دورا هاما في هذا المجـال ، ويعتمـد القطـاع العـام كثـيرا عـلى تقـاريرهم التـي يعدونها بشكل دوري. علاوة على ذلك ، فان

(١) الوحدة التنفيذسة للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العـدد (٨) كـانون الثـاني ٢٠٠٠، ص (٦).

تشكيل المجلس الاستشاري الاقتصادي [٢] الذي يشارك فيه القطاعين العام والخاص، يؤكد على أن القطاع الخاص يشارك أيضا في رسم السياسات ووضع الإستراتيجيات على مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي. إذا، ما هو المقصود بإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وكيف يمكن للحكومة أن تتفرغ للمهام المذكورة في الاستراتيجية ؟

يمكن فهم معنى التخاصية في الأردن على أنها عملية انسحاب القطاع العام من بعض النشاطات التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ، وتوسيع دور القطاع الخاص في العملية الإنتاجية ، دون أن يعني ذلك بالضرورة فصل النشاطات التي يقوم بها القطاع العام عن تلك التي يقوم بها القطاع الخاص في كافة المجالات.

أما فيما يتعلق بالأهداف الرئيسية لعملية التخاصية ، فقد حددتها الاستراتيجية الوطنية بستة أهداف هي ما يلي:

أولا، رفع كفاءة المشروعات وتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية من خلال تفعيل قوى السوق وإزالة الاختلالات والتشوهات الاقتصادية.

ثانيا، تحفيز الإدخارات المحلية وجذب المزيد من الاستثمارات الخاصة المحلية والعربية والأجنبية من خلال فتح الأسواق وإلغاء احتكار الدولة.

ثالثا، وقف نزف المال العام على شكل مساعدات أو قروض ممنوحة للمشاريع الخاسرة، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء المالي عن كاهل الخزينة.

رابعا، الحد من الحاجة للجوء إلى الاقتراض الخارجي لغايات تغطية عجوزات المشاريع القائمة أو لتمويل مشاريع جديدة.

---

(٢) المجلس الاستشاري الاقتصادي هو مجلس إنشاءه الملك عبدالله الثاني عام ١٩٩٩ ويضم عدد من الاقتصاديين في الحكومة ورجال الأعمال من القطاع الخاص، وذلك بهدف تقديم المشورة الاقتصادية للملك.

خامسا، تعميق سوق رأس المال المحلي وتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمارات طويلة الأمد.

سادسا، تسهيل الحصول على التكنولوجيا وأساليب الإدارة الحديثة اللازمة للمنافسة في الأسواق العالمية، والوصول إلى أسواق جديدة ومستقرة.

من الملاحظ أن سياسة التخاصية في المملكة قد جاءت لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأيديولوجية (كتحسين دور القطاع الخاص ، وتخفيض دور القطاع العام في العملية الإنتاجية) والأهداف العملية (كتحفيز ادخارات القطاع الخاص وتخفيف عبء المديونية على الموازنة العامة للدولة) . ومن الملاحظ أيضا أن تعظيم عوائد التخاصية لم يكن هدفا معلنا في برنامج التخاصية . كما أن الأمر الأكيد في هذه الأهداف أنها غير مرتبة وفقا لأولوياتها وأهميتها ، فهذه الأهداف غير متساوية في الأهمية وبعضها قد يبدو مناقضا لبعضها الآخر (وهذه من طبيعة الأهداف الاقتصادية بشكل عام). ويمكن القول بأن تلك الأهداف عامة لمجمل برنامج التخاصية ، ومن المؤمل أن تكون قد شكلت عددا من قرارات السياسة الاقتصادية للمملكة بشكل عام وسياسة التخاصية بشكل خاص. ومما لا شك فيه أن هذه الأهداف تتفق كثيرا مع أهداف برامج التخاصية في العديد من الدول النامية والمتقدمة .[٣]

٢- قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠

في الأسبوع الأخير من الدورة العادية لمجلس الأمة عام ٢٠٠٠، دفعت الحكومة بمشروع قانون التخاصية للمجلس للنظر في إقراره، إلا انه نظرا لانتهاء دورته العادية، لم يتمكن من النظر فيه. وفي دورته الاستثنائية أقر البرلمان قانون التخاصية ووافق عليه الملك وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢.

(٣) اليونكتاد، ١٩٩٥.

وبذلك يكون قانون التخاصية قد صدر بعد مضي خمسة عشر سنة على طرح فكرة التخاصية في منتصف الثمانينيات، وبعد مضي أربع سنوات عن انطلاق البرنامج بإطاره المؤسسي الذي ظهر تحت مظلة اللجنة الوزارية العليا (المجلس الأعلى) للتخاصية والوحدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية عام ١٩٩٦. إن وجود هذا القانون كان لازما لوضع وتحديد الإطار المؤسسي والتشريعي الذي يحكم عملية التخاصية في المملكة ضمن الأجندة الاقتصادية العامة التي تنفذها المملكة منذ نهاية الثمانينيات من القرن الماضي . فعلى ماذا يشتمل هذا القانون ؟ وما هي النقاط التي لم يغطها؟

قراءة عامة وتقييم لقانون التخاصية

يشتمل قانون التخاصية على إحدى وعشرين مادة حُدد بموجبها مفهوم التخاصية ومبرراتها والإطار المؤسسي لمجمل عملياتها، وعُرفت بموجبه عوائد التخاصية وأسس استخداماتها، وكُشفت النية عن إنشاء صندوق لادارة تلك العوائد، وأخيرا وضعت أحكام عامة لتسيير مجمل عملية التخاصية. وفيما يلي أهم الملاحظات على مواد ذلك القانون :-

أولا: من الملاحظ أنه وبعد مضي ثلاث سنوات على إصدار قانون التخاصية ما يزال صندوق عوائد التخاصية غائبا عن الوجود وهنالك حاجة ماسة لإنشاء ذلك الصندوق إذا ما كانت هنالك نية لمأسسة عملية إدارة واستثمار عوائد التخاصية .

ثانيا: تم إنشاء مجلس أعلى للتخاصية خلفا للجنة الوزارية العليا للتخاصية، وإنشاء الهيئة التنفيذية للتخاصية خلفا للوحدة التنفيذية للتخاصية بموجب المواد (٦-١١). وهذا يعني أن القانون قد وفر الإطار المؤسسي للتخاصية ووضع آلية واضحة لاتخاذ القرارات المتعلقة بتلك العملية. إلا أن التساؤل الذي يطرح في هذه المرحلة هو ؛ "هل الهيئة التنفيذية للتخاصية هي الجهة التنفيذية الوحيدة لعملية التخاصية؟" هذا ما ستيم الإجابة عليه لاحقا في الجزء المتعلق بالإطار المؤسسي لعملية التخاصية .

ثالثا: وفيما يتعلق **بعوائد التخاصية** ، يلاحظ أن المـادة (١٣) مـن قـانون التخاصية يمكن أن تعمل على استنفاذ عوائد التخاصية خلال فترة قصيرة جـدا ، وذلك لسببين رئيسيين ؛ الأول لأنها تسـمح باسـتخدام اصـل عوائـد التخاصـية ، والثاني، لأنها تعتبر عوائد استثمار أموال التخاصية حـق مبـاشر لخزينـة الدولـة. وهذا ما سنتحقق منه في الأجزاء التالية من الكتاب . فقد تم إنفـاق أكـثر مـن ٦٠% من إجمالي عوائد التخاصية وفقا للاستخدامات التي حددتها المادة (١٣). فإذا ما أريد تعظيم تلك العوائد والاسـتفادة منهـا بشـكل افضـل عـلى المـديين المتوسط والطويل ، فلا بد من تعديل قانون التخاصية وخاصة المـواد المتعلقـة باستخدامات العوائـد ، وذلـك كـما هـو مقـترح في الفصـل السـادس مـن هـذا الكتاب .[٤]

خامسا: أما فيما يتعلق **بالسهم الـذهبي**، فقـد نصـت المـادة (١٤) مـن القانون على تخصيص سـهما ذهبيـا للحكومـة يعطيهـا قـدرة تصـويتية مميـزة تخول الجهة ذات العلاقة حق الاعتراض عـلى قـرارات مجلـس إدارة الشركة أو هيئتها العامة لمنع نفاذها إذا تطلبـت المصـلحة الوطنيـة العليـا ذلـك شريطـة موافقة مجلس الوزراء على هذا الاعتراض.[٥]

سادسا: لم يحـدد القـانون الجهـات التـي تسـتطيع المشـاركة في عمليـات التخاصية من القطاع الخاص المحلي والأجنبي.

سابعا: لم ينص القانون على أية معاملة تفضيلية للعاملين في المؤسسـات التي يجري خصخصتها من حيث بيعهم جزء من رؤوس أموال تلك المؤسسـات العامة وبخصم، وخاصة أن هذا الأمـر غـير مغطـى قانونيـا في أي تشريـع أردني آخر.

---

(٤) لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع أنظر الفصل السادس من هذا الكتاب.

(٥) لمزيد من التفاصيل حول موضوع السـهم الـذهبي أنظـر الفصـل العـاشر مـن هـذا الكتاب.

ثامنا: لم ينص القانون صراحة على إمكانية استخدام أكثر من أسلوب لخصخصة المؤسسة العامة الواحدة، بحيث يتم بيع جزء من الأسهم للعاملين، وجزء لمستثمر استراتيجي، ومنح عقد إدارة لمستثمر متخصص، وبيع بقية الأسهم لعامة الناس. إلا أن القانون لا يمنع تنفيذ عمليات خصخصة المؤسسات العامة بأكثر من أسلوب.

تاسعا: لم يتطرق القانون لمسألة وجود لجان فنية متخصصة ومتفرغة لتنفيذ عمليات التخاصية لكل مشروع، ولم يحدد مؤهلات أعضاء تلك اللجان وترك ذلك الأمر مفتوحا أمام مجلس الوزراء أو المجلس الأعلى للتخاصية.

عاشرا: لم يتطرق القانون إلى الأعمال التي يحظر على أو يسمح للمؤسسة العامة التي تبدأ عملية خصخصتها القيام بها، مثل تنفيذ تعليمات الهيئة التنفيذية للتخاصية أو المجلس الأعلى للتخاصية، والاحتفاظ بسجلات حديثة لحساباتها، وعدم القيام بأية أعمال قد تؤثر على شكل موجوداتها ومطلوباتها ، وعدم تنفيذ أية برامج استثمارية رأسمالية جديدة إلا بعد موافقة الجهة المسؤولة عن التخاصية،[٦] وعدم البوح بأية معلومات أو بيانات قد تستخدم لصالح بعض المستثمرين المحتملين.

حادي عشر: لم يحدد القانون ميزات ومؤهلات الفريق المسؤول عن المفاوضات النهائية مع المستثمرين المحتملين في كل عملية تخاصية.

ثاني عشر: لم يحدد القانون الكيفية التي يتم بها تغطية تكاليف تنفيذ كل عملية تخاصية، مثل تكاليف المستشارين الماليين والقانونيين وتكاليف مكافآت اللجان الفنية، وترك ذلك ليقرر من قبل مجلس الوزراء أو المجلس الأعلى للتخاصية.

---

(٦) قد تقوم بعض المؤسسات العامة التي يجري خصخصتها باستثمارات كبيرة تؤثر على حجم موجوداتها ، الأمر الذي يعمل بالتأكيد على تغيير قيمة موجوداتها، لذلك لا بد من إعادة تقييم تلك الموجودات للوصول إلى السعر العادل قبل تنفيذ عملية التخاصية.

ثالث عشر: وضع المشرع في نص المادة الرابعة، الفقرة (د:١-٤) من قانون التخاصية صيغ لتنفيذ مشاريع وفقا لآليات "البناء والتشغيل والتحويل" وأخواتها، علما بأن هذه الآليات مبنية على مبادئ وآليات معاكسة لمفهوم التخاصية التي تتمحور حول مبدأ تحويل المشاريع من القطاع العام إلى القطاع الخاص. بينما تقوم هذه الآليات على مبدأ قيام القطاع الخاص ببناء وتشغيل المشروع ومن ثم تحويله للحكومة في مراحل لاحقة . لذلك ، قد تحتاج هذه الصيغ من الاتفاقيات إلى قانون منفصل ومفصل لما لها من تبعات معقدة قبل الشروع بها وأثناء تنفيذها وبعد الانتهاء منها.

خامس عشر: أعفى المشرع ديوان المحاسبة من عضوية المجلس الأعلى للتخاصية بعد أن كان رئيس الديوان عضوا في اللجنة الوزارية العليا للتخاصية، وذلك نظرا لقناعة المشرع بأنه لا يجوز للجهة الرقابية أن تكون عضوا في اللجان التنفيذية لعملية التخاصية. وكان الأجدى أن يبقى الوضع على حاله وذلك لاعطاء المجال لعنصر الرقابة للسير جنبا إلى جنب مع العملية التنفيذية، تماما كما يُسمح لأعضاء البرلمان أن يكونوا أعضاء في الحكومات.

ثانيا: تطور الإطار المؤسسي لعملية التخاصية (١٩٨٦ - ٢٠٠٣)

يقصد بالإطار المؤسسي الهيكل الذي يضم مختلف المؤسسات والجهات المسؤولة عن تنفيذ عملية التخاصية ومتابعتها بدءا من إعداد الدراسات اللازمة للبحث عن المؤسسات التي يمكن إخضاعها لبرنامج التخاصية، ومرورا بالجهات المشاركة في تنفيذ عمليات التخاصية ، وانتهاء بالهيئات الرقابية التي يبدأ عملها بعد الانتهاء من كل عملية تخاصية. فكيف تطور شكل الإطار المؤسسي لعملية الخصخصة في المملكة ، وما هو شكله الآن ؟

مر الإطار المؤسسي بمرحلتين رئيسيتين منذ أن طرحت فكرة التخاصية في المملكة في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي . المرحلة الأولى بدأت

عام ١٩٨٦، والمرحلة الثانية بدأت عام ١٩٩٦ أي بعد بدء تبلور ووضوح الإطار المؤسسي بشكله الحالي، وبشكل أكثر تحديدا بعد إنشاء الوحدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية واللجنة العليا (المجلس الأعلى) للتخاصية. واكتملت المرحلة الثانية بعد صبغها بالإطار القانوني والتشريعي الملائم وذلك بإصدار الاستراتيجية الوطنية للتخاصية وقانون التخاصية .

ففي المرحلة الأولى، كانت وزارة التخطيط الجهة المخولة بمتابعة عملية التخاصية وذلك عن طريق استقطاب المستشارين الماليين والفنيين لإجراء الدراسات حول بعض المؤسسات التي كانت مرشحة لعملية التخاصية . وكان ذلك يتم بعد اتخاذ القرار المناسب من مجلس الوزراء . وكان هنالك أيضا دور هام للوزارة المعنية وللمؤسسات العامة التي يقع الخيار عليها ليتم خصخصتها. وبالمقابل ، كانت المؤسسة الأردنية للاستثمار مسؤولة عن بيع حصص الحكومة في الشركات التي تساهم بها . أما ديوان المحاسبة فقد كان يُمثل في أية لجنة فنية لها علاقة بعملية التخاصية لتغطية الدور الرقابي في مجمل العملية .

وكنتيجة حتمية لعدم وجود إطار مؤسسي مدعم بإطار قانوني وتشريعي واضح في الفترة ١٩٨٦ – ١٩٩٧ ،لم يتم تنفيذ أية صفقة تخاصية ذات شأن قبل إنشاء الوحدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية واللجنة العليا (المجلس الأعلى) للتخاصية. إلا أنه لا يمكن الاستهانة بهذه المرحلة لأنه فيها اكتملت الأسس التشريعية والمؤسسية لعملية التخاصية، وبعدها انطلقت عملية التخاصية باندفاع مضبوط ومحكم من جميع النواحي القانونية والتشريعية والمؤسسية.

وابتدأت المرحلة الثانية بإنشاء الوحدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية واللجنة العليا (المجلس الأعلى) للتخاصية عام ١٩٩٨ . وكان الهدف الأساسي لانشاء الهيئة التنفيذية للتخاصية هو إيجاد جهة رسمية تنفيذية تكون

مسؤولة عن تنفيذ عمليات التخاصية . وبعد صدور قانون التخاصية عام ٢٠٠٠ تم إضافة مهمة جديدة للوحدة وهي تنظيم وادارة صندوق عوائد التخاصية. أما المهام الرئيسة للمجلس الأعلى للتخاصية فهي وضع السياسات العامة للتخاصية ، وتحديد المؤسسات والمشاريع العامة التي ستخضع للخصخصة، واعادة الهيكلة ، وتحديد أساليب التخاصية المختلفة لكل عملية تخاصية على حدا . وبعد تشيكل المجلس الاقتصادي الاستشاري أصبح له دور بارز في إقرار استراتيجيات التخاصية في القطاعات المختلفة.

كما يلاحظ ، ففي كلا المرحلتين جرى تقاسم مسؤوليات عمليات التخاصية في الأردن بين العديد من الجهات الحكومية المعنية مباشرة . وقد بدا ذلك التقاسم واضحا في المرحلة الثانية، حيث توزعت المهام التنفيذية للتخاصية فيما بين الهيئة التنفيذية للتخاصية والوزارات المعنية مباشرة بالخصخصة. فتم تبادل الخبرات المتراكمة في طرح العطاءات والمناقصات ودراسة العروض والتفاوض ، مما أوجد حالة من التوازن الصحيح بين الفعالية والشفافية في صفقات التخاصية التي تم تنفيذها. وكان ذلك نتيجة لتركيز الحكومات المتعاقبة على مبدأ رئيسي هام وهو تنفيذ عمليات التخاصية بصورة فعالة وبدرجة عالية من الشفافية.[٧] وبذلك يمكن القول بأنه لا توجد مركزية في تنفيذ عمليات التخاصية في المملكة .

وأثناء تنفيذ عمليات التخاصية في مختلف القطاعات الاقتصادية كان يتم إنشاء هيئات رقابية بهدف الرقابة على الشركات في القطاعات المعنية . فقد تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات عام ١٩٩٥، وهيئة تنظيم قطاع النقل العام سنة ٢٠٠١ وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء عام ٢٠٠١ وبذلك يمكن القول بأن الإطار المؤسسي لعملية التخاصية قد اكتمل وأصبح ناضجاً .

---

(٧) الهيئة التنفيذية للتخاصية ، نشرة أخبار التخاصية ، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢.

ولفهم الإطار المؤسسي لعملية التخاصية في الأردن، فيما يلي تحليل لدورة حياة عملية خصخصة مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية.

دورة حياة عملية تخاصية مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية [٨]

مرت عملية خصخصة مؤسسة المواصلات بأربعة مراحل رئيسة هي ما يلي:

المرحلة الأولى، وتم خلالها اختيار المؤسسة كإحدى المشاريع التي تخضع لبرنامج التخاصية، وكان ذلك بناء على دراسة قام بها البنك الدولي بالتعاون مع وزارة التخطيط عام ١٩٩٥. فقد كانت وزارة التخطيط هي الجهة المسؤولة عن عملية إجراء الدراسات حول عمليات التخاصية في تلك الفترة.

أما المرحلة الثانية، فهي اقتراح استراتيجية لخصخصة المؤسسة. وكان ذلك من مسؤوليات المستشار المالي (ميريل لينش Merrill Lench) الذي تم اختياره من قبل المجلس الأعلى للتخاصية. فبعد أن قام المستشار المالي بدراسة أوضاع الشركة من جميع النواحي ، تقدم للحكومة بعدة سيناريوهات لخصخصة المؤسسة.

وفي المرحلة الثالثة، تم تبني أسلوب خصخصة رأس المال والبيع لائتلاف مستثمرين من قبل اللجنة الوزارية العليا للتخاصية وهي المجلس الأعلى للتخاصية في الوقت الراهن. وكان العنصر الأساسي لتلك الاستراتيجية مبني على أساس تحويل المؤسسة إلى شركة مساهمة عامة مملوكة للحكومة، وتم ذلك في نهاية عام ١٩٩٦ وسجلت الشركة في بداية عام ١٩٩٧ في سجل الشركات في وزارة الصناعة والتجارة وبدأت تعمل وفقا لقانون الشركات، تمهيدا لبيعها للقطاع الخاص. وقبل ذلك تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بموجب قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ .

---

(٨) أجريت العديد من الدراسات على مؤسسة الاتصالات منذ عام ١٩٨٥، الا أنه سيتم دراسة دورة حياة عملية خصخصة المؤسسة في النصف الثاني من عقد التسعينيات.

أما المرحلة الرابعة، فهي مرحلة طرح العطاء واستقطاب العروض من شركات اتصالات عالمية متخصصة وذات سمعة متميزة. وكان ذلك من مهام المستشار المالي ، فقام بإعداد وثائق العطاء وتم الإعلان عنه بمختلف وسائل الإعلام المحلية والدولية. وبعدها تم تلقي عدة عروض مالية وفنية، وتمت دراستها من قبل المستشار المالي ولجنة فنية متخصصة وفاز العرض المقدم من ائتلاف البنك العربي وشركة فرانس تيليكوم. وبعدها تمت صياغة الاتفاقيات الثلاثة التي وقعت مع الائتلاف، وتم توقيعها بتاريخ ٢٠٠٠/١/٢٣.

من التحليل أعلاه، يمكن القول أن الإطار القانوني والمؤسسي الحالي لعملية التخاصية مكتملا بدرجة كبيرة جدا ويمكن من خلاله تنفيذ أية عملية تخاصية دون أية عوائق قانونية أو مؤسسية.


الفصل الثالث
أساليب التخاصية المتبعة وأسس اختيارها

أساليب التخاصية المتبعة وأسس اختيارها

يهدف هذا الفصل إلى دراسة البرنامج التنفيذي لعملية التخاصية في الأردن ، وتحليل كافة الأساليب التي تم اتباعها لتنفيذ عملية التخاصية منذ بدئها ، ومحاولة تفسير أسباب اختيار تلك الأساليب، وأخيرا تحديد أهم العناصر التي تؤثر في نسبة انسحاب الحكومة من المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية.

أولا: البرنامج التنفيذي للتخاصية

أعلنت الحكومة الأردنية برنامجها التنفيذي للتخاصية بشكل رسمي أمام البرلمان في شهر آذار ١٩٩٨ بعد أن شرعت بتنفيذ عمليات التخاصية . وأنطلق البرنامج بشكل فعال بعد ذلك نتيجة لاكتمال الأطر التشريعية والمؤسسية ونضوج فكرة التخاصية وانتقالها من على هامش أجندة الحكومة الاقتصادية إلى قمة سلم هرم أولويات برامج التصحيح الاقتصادي التي ينفذها الأردن بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي منذ عام ١٩٨٩.

يعتبر حجم برنامج التخاصية الأردني صغير وفقا للعديد من المعايير. فمن حيث عدد المؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية ، لم يتجاوز العدد ١٥ مؤسسة عامة بالإضافة إلى بيع حصص الحكومة في الشركات التي تضمها محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار ومشروعات وزارة التموين سابقا. كما ويعتبر البرنامج صغيرا من حيث نسبة مساهمة تلك الشركات في حجم التشغيل في القطاع العام (حيث لا تتجاوز ١٠% وفقا لتقديرات الدراسة) ووفقا لمساهمة حجم تشغيل تلك الشركات والمؤسسات في إجمالي حجم

العمالة في المملكة بشكل عـام (حيـث لا تتعـدى النسـبة ٥% وفقـا لتقـديرات الدراسة) . كذلك يعد البرنامج صغيرا من حيث نسبة مساهمة قيم إنتاج هـذه المؤسسات في الناتج المحلي الإجمالي للمملكة. ومن هنا يجـب أن لا يتوقـع أن تترك عمليات التخاصية آثارا كبيرة على مستوى الاقتصاد الكلي إلا أنها بالتأكيـد تركت آثارا إيجابية واضحة على مستوى الشركات والقطاعات الخاضعة لبرنـامج التخاصية.

وبعد مضي حوالي ثمان سنوات على انطلاق البرنامج وفقاً للإطار المؤسسي والتشريعي الذي تم توضيحه في الفصل السابق ، تـم خصخصـة ثمـان مشـاريع عامة ، بشكل جزئي و/أو بشكل كلي ، وتم بيع حصـص الحكومـة في حـوالي ٤٦ شركة من أصل ٦٢ شركة تساهم فيهـا الحكومـة مـن خـلال المؤسسـة الأردنيـة للاستثمار، وذلك باتباع أكثر من أسلوب للتخاصية.

ويبين الإطار رقم (١) قائمة بالمؤسسات التي شملها برنـامج التخاصـية في الأردن ، التي اكتملت عملية خصخصتها والتي يجري خصخصتها حاليا.

إطار رقم (١)

المشاريع المشمولة في البرنامج التنفيذي للتخاصية في الأردن (١٩٩٦ – ٢٠٠٣)

	المؤسسة/المشروع	درجة الخصخصة: كلية / جزئية	ملكية الحكومة قبل التخاصية (%)	أسلوب التخاصية	ملكية الحكومة بعد التخاصية (%)
أولا: العمليات المنجزة (بشكل كلي أو جزئي)					
١.	الملكية الأردنية (نشاطات غير الطيران)		١٠٠		
	أ) السوق الحرة (تم بيعها في شهر أغسطس ٢٠٠٠)	كلي		فصل نشاطات وبيع	-
	ب) مركز تموين الطائرات (تم بيع ٨٠% من أسهمها لشركة ألفا البريطانية)	جزئي		فصل نشاطات وبيع	٢٠
	ج) أكاديمية الطيران الملكية الأردنية	كلي		بيع	-
٢.	سلطة المياه الأردنية	كلي	١٠٠	عقد إدارة	١٠٠
٣.	سكة حديد العقبة	كلي	١٠٠	اتفاقية تأجير واستثمار وتشغيل	١٠٠

٤.	شركة الاتصالات الأردنية	جزئي	١٠٠	تخاصية رأس المال	٤٠.٥
٥.	محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار منها، :	معظم المحفظة			نسب مختلفة
	شركة مصانع الإسمنت	كلي	٤٩.٥	بيع	صفر
	مشروع حمامات ماعين	كلي	٧٨	عقد تأجير	١٠٠
	بنك الإسكان	كلي		بيع	صفر
	فندق الأردن	كلي		بيع	صفر
٦.	مؤسسة النقل العام	كلي	١٠٠	امتياز تشغيل	-
٧.	أكاديمية الطيران الملكية الأردنية	كلي	١٠٠	بيع	صفر
ثانيا:	المشاريع تحت التنفيذ	درجة الخصخصة المتوقعة	نسبة ملكية الحكومة الحالية (%)	الأسلوب المقترح	النسبة المتوقعة الباقية للحكومة (%)
٨.	شركة الكهرباء الوطنية	جزئي/كلي	١٠٠	فصل نشاطات	٤٠ – ١٠٠
٩.	قطاع البريد	جزئي	١٠٠	عقد تشغيل	١٠٠
١٠.	مشروعات وزارة التموين سابقا	غير واضحة	١٠٠	غير واضح	-
١١.	سلطة الطيران المدني	غير واضحة	١٠٠	غير واضح	-
١٢.	محطة تنقية المياه العادمة في الخربة السمراء	غير واضحة	١٠٠	BOT	-
١٣.	مستودعات جمارك عمان	غير واضحة	١٠٠	غير واضح	-

١٤.	شركة البتراء للحفر	غير واضحة	١٠٠	غير واضح	غير متوفر
١٥.	الملكية الأردنية (الطيران)	غير واضحة	١٠٠	غير واضح	غير متوفر
١٦.	شركة الفوسفات الأردنية	جزئي	٦٥.٦٦	غير واضح	٢٦.٠
١٧.	شركة البوتاس العربية	جزئي	٥٢.٠	شريك استراتيجي	٢٦.٠

المصدر: http://www.epc.gov.jo.

ثانيا: أساليب التخاصية المتبعة في الأردن

لجأت الحكومات الأردنية المتعاقبة إلى عدة أساليب لتنفيذ عملية التخاصية من أهمها: أسلوب تخاصية رأس المال Capital Privatization ، وعقود الإدارة Management Contract، والبيع عن طريق السوق المالي أو طرح العطاءات Sale/Auctions ، وعقود الامتياز Concession Contracts، وعقود التأجير Leasing Contracts ، وفصل النشاطات الاقتصادية Unbundling of Activities تمهيداً لتحويلها للقطاع الخاص والطرح العام الأولي Initial Public Offering. وفيما يلي تحليل موجز لهذه الأساليب:

١ - أسلوب تخاصية رأس المال Capital Privatization (حالة مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية)

تم تطبيق هذا الأسلوب لخصخصة مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية. ووفقا لهذا الأسلوب، مرت عملية خصخصة المؤسسة بعدة مراحل كما هو موضح في نهاية الفصل السابق . ويمكن اختصار تلك المراحل بثلاثة مراحل رئيسة هي:

المرحلة الأولى، بدأت في مطلع عام ١٩٩٥ عندما تم تحويل المؤسسة إلى شركة مساهمة عامة بموجب قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، وتم

تسجيلها في سجل الشركات بوزارة الصناعة والتجارة في مطلع عام ١٩٩٧ باسم شركة الاتصالات الأردنية ، لتصبح شركة مملوكة بالكامل للحكومة . وأصبحت تدار على أسس تجارية (commercialized) تمهيدا للمرحلة التالية. وخلال هذه المرحلة تم إعادة هيكلة المؤسسة ماليا واداريا وتمت معالجة أوضاع العمال والموظفين تمهيدا للمرحلة الجديدة ، والتي تم بموجبها انتقال الموظفين والعمال من نظام التقاعد المدني إلى نظام الضمان الاجتماعي .

وفي المرحلة الثانية، تم بيع ٤٠% من رأس مال الشركة بتاريخ ٢٣ كانون الثاني ٢٠٠٠ إلى شركة الاستثمار المشترك للاتصالات (JITCO) وهي شركة مسجلة في سجل الشركات بوزارة الصناعة والتجارة ، تملهكا شركة فرانس تيليكوم بنسبة ٨٨% والبنك العربي بنسبة ١٢% ، وذلك مقابل ٥٠٨ ملايين دولار أميركي . وبتاريخ ٢٩ شباط ٢٠٠٠، تم بيع ٨% من أسهم الحكومة في الشركة للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مقابل ٧٢ مليون دينار أردني. وتم أيضا تخصيص ١% من حصة الحكومة لصندوق ادخار موظفي شركة الاتصالات الأردنية وذلك باتفاق مسبق مع جميع الشركاء .

وفي المرحلة الثالثة ، تم بيع ١٠.٥% من أسهم الحكومة في الشركة بقيمة ٦١.٦ مليون دينار أردني من خلال عملية طرح عام في الربع الأخير من عام ٢٠٠٢.[١] حيث تم شراء ما نسبته ٣.٥% من قبل الأفراد المحليين بينما قامت المؤسسات المالية المحلية والأجنبية بشراء نسبة ٧% من الأسهم. وقد بدأ التداول بأسهم الشركة الاتصالات الأردنية في بورصة عمان بتاريخ ٤ تشرين الثاني ٢٠٠٢.

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية تحويل الأسهم الموقعة بين الحكومة وائتلاف المستثمرين تنص على ضرورة قيام الحكومة ببيع أول ١١% من حصتها في المرحلة الثانية إلى شركة فرانس تيليكم، إلا أن ذلك لم يتم في الواقع العملي.

ومن الجدير بالذكر أن عملية خصخصة شركة الاتصالات كانت تتطلب من الحكومة تمهيد الطريق من الناحية التشريعية والتنظيمية. فكان لا بد أن تسمح التشريعات للقطاع الخاص بالاستثمار في قطاع الاتصالات بشكل عام. لذلك، قامت الحكومة عام ١٩٩٣ بتعديل قانون الاتصالات بحيث ُسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في مشاريع الاتصالات بعد أن كان الأمر محصورا على القطاع العام. وبعد ذلك كان لا بد أن تسمح التشريعات بإيجاد إطار تنظيمي تعمل في ظله الشركات التي يجري خصخصتها والتي ستنشأ لاحقا. واستنادا لقانون الاتصالات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات. (٢)

وقد تضمنت عملية تخاصية شركة الاتصالات الأردنية توقيع ثلاثة اتفاقيات هي؛ اتفاقية تحويل الأسهم Share Transfer Agreement ، واتفاقية الشركاء Shareholders Agreement ، واتفاقية الإدارة Management Agreement. وتحدد اتفاقية تحويل الأسهم شروط وأسس بيع جزء من رأس مال الشركة إلى الائتلاف وتحديد أسس بيع بقية الأسهم الخاصة بالحكومة مستقبلا. وتحدد اتفاقية الشركاء حقوق ومسؤوليات الشركاء فيما يتعلق ببيع وشراء الأسهم ، كما تحدد حقوقهم ومسؤولياتهم الإدارية والقانونية. أما اتفاقية الإدارة فأعطت شركة الكابلات والراديو الفرنسية FCR حق إدارة شركة الاتصالات لمدة خمس سنوات مقابل رسم سنوي تدفعه شركة الاتصالات الأردنية للشركة الفرنسية.

وبموجب تلك الاتفاقيات ظهر شكل جديد لهيكل إدارة الشركة وتغير حكم المؤسسة corporate governance . فبعد توقيع الاتفاقيات ، تشكل مجلس إدارة الشركة من سبعة أعضاء ، أربعة منهم بمن فيهم رئيس مجلس الإدارة تعينهم الحكومة الأردنية، وثلاثة تعينهم شركة فرانس تيليكم بمن فيهم المدير التنفيذي للشركة. ومن أهم مسؤوليات مجلس الإدارة اعتماد خطة

---

(٢) لمزيد من التفاصيل عن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات أنظر الفصل الرابع من هذا الكتاب .

العمل (لمدة خمس سنوات) ، واعتماد الميزانية التقديرية السنوية، بالإضافة إلى وضع السياسات والاستراتيجيات العامة للشركة.

وعلى الرغم من بيع ١٠.٥% من أسهم الحكومة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٢ لم ينخفض عدد أعضاء الحكومة في مجلس الإدارة.

ويجدر التذكير مرة أخرى بأنه من الناحية الشكلية لا يمكن اعتبار عملية انسحاب الحكومة من شركة الاتصالات الأردنية أنها عملية خصخصة بالمفهوم الواضح لعملية الخصخصة ، والتي تعني تحويل الملكية (بشكل كلي أو جزئي) إلى القطاع الخاص، وذلك لأن جزء من الأسهم تملكه مؤسسة عامة (وهي مؤسسة الضمان الاجتماعي) وجزء آخر تملكه الحكومة الفرنسية التي تمتلك في شركة فرانس تيليكوم أكثر من ثلثي الأسهم . وبهذا المفهوم فان جزء لا بأس به من الملكية انتقل من الحكومة إلى القطاع العام المحلي والقطاع العام الأجنبي. ولا توجد مشكلة في ذلك من الناحية العملية طالما أن أداء الشركة قد تحسن بشكل ملحوظ وتنوعت الخدمات وتم فتح قطاع الاتصالات بأكمله للقطاع الخاص. ومن هنا يجدر النظر إلى عملية إعادة هيكلة القطاع بأكمله والتي كان من ضمنها انسحاب الحكومة من هذا القطاع بشكل ملحوظ لصالح القطاع الخاص.

٢ - عقد تأجير Leasing Contract (حالة حمامات ماعين)

تم تطبيق هذا الأسلوب من أساليب التخاصية في حالة خصخصة مشروع منتجع حمامات ماعين، حيث تم توقيع عقد تأجير لمدة ٣٠ عاماً مع ائتلاف أكور/ غندور في شهر نيسان عام ١٩٩٩. وقام الائتلاف بموجب هذا العقد بتحديث وتطوير مرافق المنتجع وجعله نقطة جذب للسياحة العلاجية، وقد تم فتح المنتجع أمام السياح والزوار في شهر حزيران ٢٠٠٠، ويقوم الائتلاف بدفع نسبة من صافي دخل المنتجع للحكومة طيلة مدة العقد . [٣]

(٣) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية ، أعداد مختلفة .

٣ – البيع Divestiture (حالة محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار)

تـم اسـتخدام شـكلين رئيسـين مـن أسـاليب البيـع لخصخصـة محفظـة المؤسسة الأردنية للاستثمار هما ؛ البيع عن طريـق السـوق المـالي ، والبيـع عـن طريق طرح العطاءات.

وفيما يتعلق بالأسلوب الأول، فقد تم تطبيقه على العديد مـن الشركات التي تساهم فيها الحكومة من خلال المؤسسـة الأردنيـة للاسـتثمار ، حيـث تـم بيع حصة الحكومة البالغة ٨٧% من اسهم شركـة الفنـادق والسـياحة الأردنيـة (فندق الأردن الانتركونتيننتال) إلى شركة زاره للاسـتثمار خـلال عـام ١٩٩٥. وفي عام ١٩٩٧ تركزت سياسة المؤسسة على بيع اسـهم الحكومـة في الشركات التـي تقل مساهمتها فيها عن ٥% مـن رأس المـال، حيـث تـم تشـكيل لجنـة داخـل المؤسسة لبيع الأسهم في سـوق عـمان المـالي وشـارك فيهـا ممثـل عـن الوحـدة (الهيئة) التنفيذية للتخاصية وممثل عن ديوان المحاسبة. وكان هـدف اللجنـة وضع آلية واستراتيجية للبيع في ضوء نشاط الوضع المالي، واقتراح أولويات لبيـع الشركات. وخلال ذلك العام تم بيـع حصـص الحكومـة في ١٩ شركـة مسـاهمة عامة مدرجة في السوق، بربح ١٠٠ ألف دينار. وفي العام ١٩٩٨، تم عمل خطة جديدة لتنظيم عمليات البيع من خلال محفظة المؤسسـة الأردنيـة للاسـتثمار. وفي العام ١٩٩٩ تم بيع مساهمات الحكومة في حـوالي ١٠ شركـات هـي ؛ بنـك الإسكان، وبنك القاهرة عـمان، وبنـك الصـادرات والتمويـل، والألبـان الأردنيـة، والبتراء للنقل، والإنتاج، والكهرباء الأردنية، والخزف الأردنية، والأجواخ الأردنية، والدباغة الأردنية، حيث تم تحقيق ربح مقداره ١٤.٩ مليون دينار مـن مجمـل عمليات البيع. وفي عام ٢٠٠٠، تم بيع جزء مـن أسـهم الحكومـة في عـدد مـن الشركات المساهمة العامـة منهـا العربيـة الدوليـة للفنـادق، والأردنيـة لتجهيـز الدواجن. كما تم في عـام ٢٠٠١بيـع مسـاهمات الحكومـة في بعـض الشركات المسـاهمة العامـة ، مثـل مصـانع الـورق والكرتـون، والمؤسسـة الصـحفية الأردنية/الرأي[٤].

---

(٤) نفس المرجع السابق.

أما الشكل الثاني من أساليب البيع وهو البيع عن طريق طرح العطاءات، فقد تم تطبيقه عام ١٩٩٨ لبيع جزء من حصة الحكومة في شركة مصانع الإسمنت الأردنية . فقد تم طرح عطاء دولي لاستقطاب مستثمر استراتيجي متخصص في صناعة الإسمنت، وبعد استكمال العروض ودراستها من قبل اللجان المتخصصة، تم بيع ٣٣% من إجمالي أسهم الشركة لشركة لافارج Lafarge الفرنسية (وهي أكبر شركة عالمية في مجال الإسمنت والبناء) بسعر ٣.٦ دينار أردني للسهم، في حين كان سعر السهم يوم وقف التداول به لحين إتمام الصفقة ١.٨ دينار ، وكان المبلغ الإجمالي المتحقق من مجمل العملية ما يعادل ١٠٢ مليون دولار أميركي . كما تم بيع ١% من أسهم الشركة لموظفي الشركة بسعر مدعوم. وفي المرحلة الثانية تم في شهر نيسان ٢٠٠٢ بيع بقية حصة الحكومة في رأس مال شركة مصانع الأسمنت والبالغة ١٤.٣% من أسهم الشركة، عن طريق بورصة عمان وذلك لمؤسسة الضمان الاجتماعي وبمبلغ ٢٩.٣ مليون دينار أردني.

وكمحصلة لتنفيذ هذا الأسلوب من أساليب التخاصية، انخفضت مساهمة الحكومة في الشركات المساهمة العامة من حوالي ١٥% عند بدء عملية التخاصية إلى ما دون ٦% بعد قيام الحكومة ببيع مساهماتها في معظم هذه الشركات. وفي الوقت الراهن، تتركز معظم مساهمات الحكومة في شركة البوتاس العربية وشركة مناجم الفوسفات الأردنية وشركة مصفاة البترول الأردنية وشركة كهرباء محافظة اربد. والعمل جار لبيع حصص الحكومة في كل من هذه الشركات الثلاثة. (٥)

٤ - امتياز تشغيل operating concession (حالة مؤسسة النقل العام)

في عام ١٩٩٣، منحت الحكومة ١٤ امتيازاً إلى القطاع الخاص لتشغيل جزء كبير من خطوط مؤسسة النقل العام تنفيذا لاستراتيجية خصخصة

---

(٥) نفس المرجع.

المؤسسة التي تبنتها الحكومة. وفي ١٩٩٧/٩/٢٨، تم تحويل المؤسسة إلى هيئة لتنظيم النقل العام للركاب. وفي ١٩٩٨/١١/١٩، تم توقيع اتفاقيات تشغيل مع ثلاث مشغلين محليين من القطاع الخاص لتشغيل أربع وحدات من خطوط النقل العام في العاصمة لمدة عشر سنوات مقابل بدل سنوي يدفع للحكومة.(٦)

٥ - اتفاقية تأجير واستثمار وتشغيل leasing, investment and operating agreement(حالة مؤسسة سكة حديد العقبة)

بتاريخ ١٨/٨/ ١٩٩٩، تم توقيع اتفاقية تأجير مؤسسة سكة حديد العقبة لمدة ٢٥ عاما مع ائتلاف شركة ريثيون ووسكونسن (Raytheon/Wisconson Central) والذي أصبح يعرف باسم شركة (Jordan Rail) اعتبارا من تاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٥. وقد تضمنت الاتفاقية دفع مبلغ ٢٠ مليون دينار للحكومة كبدل استثمار وادارة وتشغيل وصيانة خطوط السكة واستئجارها للموجودات المتحركة. كما ستقوم الشركة باستثمار ١٢٠ مليون دولار لمد وصلتي الشيدية ووادي (٢) بطول (٤٠ كم) لتسهيل عمليات تصدير الفوسفات، وكذلك تحسين الخط الحالي، وشراء قاطرات وعربات جديدة. وقد تطلبت هذه العملية توقيع اتفاقية ما بين شركة الفوسفات الأردنية وشركة Jordan Rail لتحديد كميات النقل المتوقعة من الفوسفات وتعرفة النقل المطلوبة وتنظيم العلاقة بينهما(٧).

٦ - فصل النشاطات تمهيدا لخصخصتها unbundling of activities

يقوم هذا الأسلوب على مبدأ فصل نشاطات قطاع معين عن بعضها البعض ومن ثم اتباع أساليب مختلفة لخصخصة النشاطات المراد تحويلها للقطاع الخاص. وفيما يلي بعض الأمثلة لما حصل في بعض القطاعات الاقتصادية في الأردن:

---

(٦) نفس المرجع .

(٧) نفس المرجع.

أ- قطاع الكهرباء (حالة شركة الكهرباء الوطنية)

تم فصل نشاطات التوزيع والنقل والتوليد في شركة الكهرباء الوطنية عن بعضها البعض، وإنشاء ثلاثة شركات مساهمة عامة مملوكة للحكومة، وذلك كخطوة أولية ليتم بعدها خصخصة شركة التوزيع كلياً ١٠٠% وشركة التوليد جزئياً ٦٠%، وابقاء شركة النقل والتحكم الكهربائي مملوكة بالكامل للحكومة في المرحلة الأولى. علاوة على بيع حصة الحكومة في شركة كهرباء اربد والبالغة ٥٥.٤%. وقد تم تعيين شركة استشارية للمساعدة في اعادة تقييم الشركات الثلاث ولوضع التعريفة لسعر الكهرباء والسير في إجراءات خصخصة الشركات. وفي شهر كانون الثاني عام ٢٠٠١ تم إصدار قانون معدل لقانون الكهرباء ، وبموجبه تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء وفصل رئاستها عن الجهاز الحكومي. وتم تعديل قانون الكهرباء بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٢. ومن المتوقع إنجاز مجمل العملية في النصف الثاني من عام ٢٠٠٣.

ب - الملكية الأردنية

تم إلغاء قانون مؤسسة عالية/الملكية الأردنية رقم (١٠) لسنة ١٩٦٩، وذلك بموجب قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٠ ، حيث تم تحويل المؤسسة إلى شركة استثمارية قابضة مملوكة بالكامل للحكومة. وتم فصل نشاط الطيران (وهو النشاط الرئيسي للمؤسسة) عن باقي النشاطات المساندة، كالأسواق الحرة للمطارات والتزويد والتموين والتدريب وصيانة الطائرات وصيانة وترميم المحركات. وتم تسجيل شركة الطيران كشركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة تحت اسم شركة عالية / الخطوط الجوية الملكية الأردنية المساهمة العامة برأسمال قدره ٤٠ مليون دينار.[٨] وتم تسجيل باقي الوحدات كشركات مستقلة مملوكة بالكامل للحكومة تمهيدا لخصخصتها.

---

(٨) http://www.rja.com.jo/html/about-rj/historical_bkgrnd.htm

وقد تم بيع شركة الأسواق الحرة للمطارات لشركة الدياسا الإسبانية بمبلغ ٦٠ مليون دولار أمريكي. وبموجب الاتفاق تقوم شركة الدياسا بدفع بدل استثمار إلى سلطة الطيران المدني [٩] بواقع نصف مليون دولار أمريكي سنويا على أن يعاد النظر في هذا المبلغ كل ثلاث سنوات. كما تدفع الشركة الإسبانية نسبة ٨% من إجمالي مبيعاتها السنوية في السوق الحرة لمؤسسة المناطق الحرة.

كما وافق مجلس الوزراء على العرض المقدم من شركة بوينغ Boeing Flight Safety International لشراء شركة مركز التدريب بمبلغ ١٨ مليون دولار أمريكي. وتم بيع ٨٠% من أسهم شركة مركز تموين الطائرات إلى شركة ألفا البريطانية بمبلغ ٢٠ مليون دولار أمريكي، واحتفظت الملكية بنسبة ٢٠% من أسهم الشركة. وتم تسجيل شركة صيانة محركات الطائرات تمهيداً لبيعها لمستثمرين متخصصين في مجال صيانة الطائرات من خلال عطاء دولي تنافسي. وتم نقل كامل حصة الملكية الأردنية في كل من شركة عالية للضيافة وفندق عالية والرويال تورز إلى شركة الملكية الأردنية الاستثمارية. [١٠]

ج- المشروعات التابعة لوزارة التموين السابقة

تم تحويل الصوامع، والمستودعات العادية، والمبردة، والمطحنة التي كانت تابعة لوزارة التموين سابقا، إلى شركة مساهمة عامة مملوكة من قبل الحكومة كمرحلة أولى قبل خصخصتها. كما تم وضع الإجراءات اللازمة لذلك وفقا لشروط مرجعية تضعها اللجنة المختصة.

---

(٩) اذا كانت سلطة الطيران المدني خاضعة فعلا لبرنامج التخاصية، يجدر بالجهات التنفيذية المسؤولة عن التخاصية ملاحظة أن عوائد التخاصية السنوية من الأسواق الحرة يجب أن تذهب للحساب الخاص بالتخاصية في البنك المركزي وليس لسلطة الطيران المدني، وهذا ينطبق على حصة الحكومة من الإيرادات السنوية في السوق الحرة.

(١٠) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، أعداد مختلفة.

٧ - عقد إدارة management contract (حالة سلطة المياه الأردنية)

تـــم في شـــهر نيســـان عـــام ١٩٩٩ توقيـــع عقـــد إدارة مـــع شركـــة Suez Lyonnaise Des Eaux لإدارة شبكة المياه والمجـاري في منطقـة عـمان الكبرى. وبموجب ذلك العقد تم إنشاء شركة "ليما" التـي شـكلت مـن الشركة الفرنسية وأرابتيك جردانـة ومـونتجمري واتسـون لادارة مرفـق ميـاه ومجـاري منطقة عمان الكبرى.

ثالثا: أسس اختيار أساليب التخاصية

إن التساؤل الرئيسي الذي سيتم الإجابة عليـه، بعـد أن تـم تحليـل أهـم أسـاليب التخاصـية التـي اتبعتهـا الحكومـة في الأردن، هـو التـالي: لمـاذا يـتم خصخصة مؤسسة عامة معينة بأسلوب معين وليس بغيره؟ فعلى سبيل المثـال، لماذا تمت خصخصة شركة الاتصالات بأسلوب خصخصة راس المال وليس بغـيره، ولماذا تمت خصخصة سكة حديد العقبة بأسلوب اتفاقية تأجير واستثمار وليس بغيره؟ ولمـاذا لم يـتم خصخصـة كافـة المؤسسـات العامـة بأسـلوب واحـد مـن أسـاليب التخاصـية؟ وهـل سـبب التـأخير في تنفيـذ عمليـات خصخصـة بعـض المشاريع (كالطيران في حالة الملكية الأردنية وقطاع الكهربـاء) نـاجم عـن عـدم ملائمة أسـاليب التخاصـية المتبعـة لخصخصـة تلـك المؤسسـات ، أم نـاجم عـن المشاكل المالية التي تعاني منها تلك الشركات كما في حالة الملكية الأردنيـة عنـد بدء تنفيذ عملية خصخصتها[١١]، أم ناجم عن ضعف تسويق للصفقة، أم نـاجم عن حرص الحكومة على أن تحقق صفقة التخاصية نتائج ايجابية تنعكس عـلى الموظفين والعاملين والشركة بشـكل واضـح، أم مـاذا؟ في الواقـع، مـن الصـعب الحكم على مدى دقة وملائمة أسلوب التخاصية لأي مؤسسة لعدة أسباب، مـن أهمها؛ عدم وجود جهة رقابية مختصة بتقييم مدى ملائمة

(١١) أنظـر الفصـل التاسـع المتعلـق بمعالجـة مديونيـة المؤسسـات الخاضـعة لبرنـامج التخاصية.

أساليب التخاصية، وغياب مراكز الأبحاث المتخصصة والمهتمة بمثل هذه الأبحاث، علاوة على غياب وجود حالات خصخصة لمؤسسات مشابهة وبأساليب مختلفة.

إن اختيار الأسلوب المناسب والصحيح لخصخصة أي مؤسسة يساعد في تنفيذ مشروع التخاصية بكل كفاءة وفعالية وبأقل التكاليف. وهذا من شأنه أيضا المساعدة في تحقيق أهداف التخاصية المتعلقة بالمؤسسة بشكل خاص، والأهداف التي رسمتها الحكومة لعملية التخاصية كعنصر رئيسي من عناصر برامج التصحيح الاقتصادي المختلفة بشكل عام. وفي حالة اختيار أسلوب غير مناسب لخصخصة مؤسسة ما، فان ذلك يعمل على إفشال العملية ويقلل من الدعم الشعبي والرسمي لها، ويحمل الحكومة أعباء مالية وإدارية كبيرة. وبهذه الحالة، يجدر بالمسؤولين عن تنفيذ عمليات التخاصية إعادة التفكير بأسلوب التخاصية المقترح إذا تأخر تنفيذ أي صفقة تخاصية بشكل كبير، والبحث عن أسلوب آخر قابل للتنفيذ ويحقق الأهداف الرئيسية لتخاصية المشروع المعني .[١٢]

إن عملية اختيار الأسلوب الأمثل لتخاصية أية مؤسسة عامة يعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستراتيجية الوطنية للتخاصية في المملكة. فقد حددت الإستراتيجية القطاعات الاقتصادية التي ستخضع لبرنامج التخاصية وفي كل مرحلة من مراحل البرنامج، وحددت الأطر العامة لمختلف أساليب التخاصية التي سيتم اتباعها، وتركت مسألة حجم المشاركة الأجنبية في عملية التخاصية لما يحدده قانون تشجيع الاستثمار فيما يتعلق بالاستثمارات

---

(١٢) أنظر الفصل الأول من هذا الكتاب للوقوف على بعض أسباب التأخير في تنفيذ برنامج التخاصية بشكل عام. وفي حالة الملكية (نشاط الطيران) والكهرباء من المفيد إعادة التفكير في أسلوب التخاصية المطروح لخصخصة هذين المشروعين ، وقد يكون أسلوب الطرح العام لأسهم هاتين الشركتين في بورصة عمان هو الأسلوب الأمثل لخصخصتهما في المرحلة الأولى .

الأجنبية بشكل عام . وأخيرا ، رسمت الاستراتيجية الإطار العام لدور الحكومة المستقبلي في المؤسسة الخاضعة لبرنامج التخاصية. فجميع هذه العوامل تساعد وتسهل الأمر على متخذي القرار عند اختيارهم لأسلوب التخاصية الذي يعتقد انه الملائم للمؤسسة العامة المراد خصخصتها.

وبشكل عام، تخضع عملية اختيار أسلوب التخاصية لأي مؤسسة عامة لمجموعة محددة من الأسس والمعايير العامة، منها ما يلي:

١ - حجم المؤسسة الخاضعة للتخاصية (كبيرة أم صغيرة) والهدف من خصخصتها (تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وتحسين أداء المؤسسة المعنية): قد يكون من الصعب الحديث عن الكيفية التي يؤثر فيها حجم المؤسسة في اختيار أسلوب خصخصتها الملائم دون ربط ذلك مع الهدف الخاص من خصخصتها. لذلك قد يكون من الممكن بيع المؤسسات الصغيرة من خلال طرح العطاءات ومن خلال البيع المباشر، عندما لا تكون مسألة جلب التكنولوجيا ضرورية. أما إذا كانت المؤسسة العامة كبيرة وكان الهدف من خصخصتها توسيع قاعدة الملكية، فان أسلوب خصخصتها الملائم قد يكون من خلال عرض أسهمها في سوق الأوراق المالية. وإذا كان الهدف من الخصخصة لتحسين كفاءة الإدارة، فيمكن تحقيق ذلك من خلال بيع جزء من رأس مال المؤسسة لعامة الناس وبيع جزء آخر لمستثمر رئيسي Core Investor وإبقاء سهم ذهبي Golden Share للحكومة. أما إذا كانت أهداف التخاصية هي جلب استثمارات أجنبية، والوصول إلى الأسواق الخارجية، وجلب التكنولوجيا الحديثة والكفاءات الإدارية والعمالة الماهرة للمؤسسة المراد خصخصتها، ففي هذه الحالة، قد يكون أسلوب التخاصية المبني على مبدأ البيع لشريك استراتيجي أو الدخول في استثمار مشترك Joint Venture مع مستثمر أجنبي هو الأسلوب الأمثل.

٢- الوضع المالي للمؤسسة العامة (رابحة أم خاسرة): والتساؤل هنا هو:

"هـل مـن الأفضـل بيـع المؤسسـة العامـة التـي تحقـق إيـرادات للخزينـة أم المؤسسـة التـي تسـجل خسـائر وتحمـل الخزينـة والدولـة أعبـاء ماليـة وإدارية؟" قد يقول البعض انه مـن السـهل بيـع المؤسسـة الرابحـة ومـن الصعب بيع المؤسسة الخاسرة. وقد يقول الـبعض الآخـر يجـب عـدم بيـع المؤسسة الرابحة وبالمقابل يجب بيع المؤسسة الخاسرة. لكن ونظرا لأنـه لا يمكن ضمان استمرار ربحية المؤسسات الرابحة (المدعومة من الحكومة) في ظل المنافسـة العالميـة والانفتـاح والعولمـة، لـذلك يجـب تحويلهـا للقطـاع الخاص. وبنفس الوقت ، يجـب بيـع المؤسسـة الخـاسرة ، لأنـه لـيس مـن المنطقي استمرار تقديم الدعم من خزينة الدولة لتلك الشركة أو المؤسسـة العامة الخاسرة. كما ويجب تفعيل مبادئ الخروج من السوق وقبول مبـدأ إفلاس المؤسسات العامة الخاسرة، بهدف وقف نزف أمـوال خزينـة الدولـة مــن جهــة، وللاســتفادة مــن الأمــوال المتحققــة مــن عمليــات البيــع في استخدامات مجدية من جهة ثانية.

٣ -الأهمية الاستراتيجية للمؤسسة العامـة (هـل المؤسسـة اسـتراتيجية أم غـير استراتيجية؟): إذا كانت المؤسسة استراتيجية فيجب أن يتم اختيـار أسـلوب التخاصية الذي يضمن بقائها كذلك. وهنا تـأتي أهميـة تحديـد المؤسسـات والقطاعات الاستراتيجية قبل اختيار أسلوب التخاصية .

٤- حجم سوق الأوراق المالية وتطوره: إذا كان السوق المـالي متطـورا، فـيمكن اللجوء إليه لتنفيذ عمليات التخاصية. أما إذا كان السوق المالي ضيقا وغـير متطور، فقد تضطر الحكومات إلى تنفيذ عمليات التخاصية خارجه. ولكـن يجدر التذكير بأنه يمكن تطوير وتعميـق السـوق المـالي مـن خـلال عمليـة التخاصية نفسها. فتشير تجارب بعض الدول التي سبقتنا في تنفيذ عمليات التخاصية أن لها أثر واضح في تطوير الأسواق الماليـة وبـنفس الوقـت كـان للأسواق المالية دور في تنفيذ عملية التخاصية.[١٣]

(١٣) أنظر الفصل الثامن في هذا الكتاب والمتعلق بالتخاصية وسوق الأوراق المالية.

٥- حجم مساهمة القطاع العام في الاقتصاد ككل: إذا كانت نسبة مساهمة القطاع العام في الاقتصاد صغيرة، وإذا كان الاقتصاد يعمل وفقا لمبادئ اقتصاد السوق، فيحبذ تنفيذ عملية التخاصية لكل مؤسسة أو مشروع على حدا وباتباع منهاج متعدد الأساليب للتخاصية وهذا هو واقع الحال في الأردن.

رابعا: عناصر تحدد نسب انسحاب الحكومة من المؤسسات العامة

سنحاول في هذا الجزء تفسير بعض الأسباب الكامنة وراء انسحاب الحكومة بالكامل من بعض المؤسسات التي تم خصخصتها، وانسحابها بشكل جزئي من بعضها الآخر.

يلاحظ أنه في حالة بيع حصة الحكومة في بعض المؤسسات التي تم تنفيذها من قبل المؤسسة الأردنية للاستثمار، انسحبت الحكومة بالكامل من أغلب الشركات التي كانت تمتلك فيها حصص صغيرة. كما وانسحبت بشكل كامل من بعض المشاريع الكبرى كفندق الأردن وبنك الإسكان، إلا أنها بالمقابل لم تنسحب بالكامل من شركة مصانع الإسمنت الأردنية في المرحلة الأولى التي نفذت عام ٢٠٠٠، واحتفظت بجزء من حصتها لمدة سنتين تقريبا إلى أن تخلصت منها عام ٢٠٠٢.

وكما أوضحت الحكومة في الاستراتيجية الوطنية للتخاصية ليس لدى الحكومة النية في الانسحاب بالكامل من بعض النشاطات الإنتاجية في قطاعي الطاقة والنقل الجوي على الأقل في المرحلة الأولى. لذلك، يمكن القول أنه في حالة فصل النشاطات الإنتاجية لن تنسحب الحكومة بأي نسبة من بعض النشاطات، مثل نشاط النقل في شركة الكهرباء، ولن تنسحب بالكامل في المرحلة الأولى من نشاطات أخرى كالتوزيع في حالة شركة الكهرباء، ونشاط الطيران في حالة الملكية الأردنية، ولم تنسحب بالكامل في حالة الاتصالات

وحالة التموين التابعة للملكية الأردنية. وبالمقابل، انسحبت بالكامل من نشاطات معينة كالسوق الحرة والفنادق وستنسحب بالكامل أيضا من الصيانة.

أما في حالة امتياز التشغيل، كما في حالة مؤسسة النقل العام، فان انسحاب الحكومة كان من عمليات التشغيل والإدارة. وفي حالة عقود الإدارة والتأجير والاستثمار، لم تترك الحكومة حقوق الملكية، كما في مشروع منتجع حمامات ماعين وسكة حديد العقبة وسلطة المياه، وانسحبت من عمليات الإدارة والتشغيل والتطوير.

فما هي المعايير والقواعد التي أتبعت عندما قررت الحكومة الانسحاب جزئيا أو كليا من بعض النشاطات والقطاعات والمشاريع الاقتصادية الخاضعة لبرنامج التخاصية ؟ وهل هنالك دروس عامة يمكن استخلاصها من مجمل العملية؟

هناك مجموعة من القواعد والمعايير العامة التي يمكن من خلالها تفسير أسباب انسحاب أو عدم انسحاب الحكومة من المؤسسات والشركات الخاضعة لبرنامج التخاصية، بشكل كلي أو جزئي، نجملها فيما يلي:

أ - الرغبة في التطبيق التدريجي لعملية التخاصية

قد تكون أهم الأسباب الكامنة وراء عدم انسحاب الحكومة بالكامل من بعض الشركات التي تم خصخصتها هي لقناعتها بضرورة تطبيق عملية التخاصية بشكل تدريجي، وخاصة إذا كانت المؤسسات التي جرى ويجري خصخصتها احتكارية وتقدم خدمة أو سلعة لا يقدمها غيرها في السوق المحلي، كالكهرباء والهواتف الثابتة والمياه (على الرغم من استيراد المملكة للمياه المعدنية والمياه العادية من الخارج) والإسمنت (مع وجود كميات قليلة من الإسمنت المستورد) والنقل الجوي (مع وجود شركات أجنبية منافسة). فالحكومة لم تنسحب كليا من هذه المؤسسات لقناعتها بالدرجة الأولى بأنه

يجب على عملية التخاصية أن لا تنقل حالة الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص، على الرغم من إنشاء هيئات تنظيم في بعض القطاعات الخاضعة لعملية اعادة الهيكلة والتخاصية. وهذا ما تفيد به تجارب الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

ب - تعويض بعض الخسائر المفترضة

يتلخص هذا السبب في احتمالية وجود اعتقاد لدى الحكومة بأنها ستحصل على عروض أفضل في المرحلة التالية من عملية التخاصية في كل مشروع تم خصخصته بشكل جزئي. وهذه القناعة نابعة من فكرة انه بعد دخول مستثمرين محليين أو أجانب من القطاع الخاص إلى المؤسسات والشركات التي تمت خصخصتها جزئيا، سيتم تحسين الخدمات وتطوير السلع التي تنتجها تلك المؤسسات والشركات، وهذا من شأنه رفع قيمتها عند تنفيذ المرحلة التالية من عملية الخصخصة، الأمر الذي سيمكن الحكومة من تعويض خسائرها المفترضة التي قد تكون تكبدتها في المرحلة الأولى من عملية التخاصية.

ج - الأهمية الاستراتيجية للشركة أو المؤسسة

يمكن تفسير السبب الثالث في عدم انسحاب الحكومة الكلي من الشركات التي يجري خصخصتها في أهميتها الاستراتيجية. فقطاعات المياه والطاقة والاتصالات قطاعات استراتيجية للوطن ، وقد يكون من المناسب والمفضل أن تبقى للحكومة حصة في رأس مالها، أو على الأقل من خلال السهم الذهبي، أو أن يكون أسلوب التخاصية المتبع لا يؤثر على ملكية الحكومة لتلك المؤسسات، وهذا ممكن اذا ما تم تجنب أسلوب البيع في تلك العمليات.

د - شكل السوق الذي تعمل فيه المؤسسة أو الشركة

ففي حالة الشركات التي تعمل في سوق تنافسية كفندق الأردن وبنك الإسكان وبعض الشركات الصغيرة التي كانت تساهم فيها الحكومة من خلال

المؤسسة الأردنية للاستثمار، كان انسحاب الحكومة منها بالكامل، وقد يعود ذلك لإيمان الحكومة بان الجو التنافسي الذي تعمل فيه تلك الشركات يشتمل على العناصر اللازمة للاستمرار والوصول إلى حالة من التوازن بحيث تعمل على حماية المستهلك والمنتج على حد سواء.

هـ - إعطاء الفرصة للقطاع الخاص للانفراد بعملية الإنتاج

من المحتمل أن تكون الحكومة قد انسحبت بالكامل من المشاريع والنشاطات التي تعتقد انه يمكن للقطاع الخاص القيام فيها بدور أكبر في العملية الإنتاجية إذا كان منفردا في ملكية تلك الشركات.

إذا يمكن الاستنتاج بالقول انه وبشكل عام هنالك أسباب منطقية وراء انسحاب الحكومة بشكل جزئي أو كلي من الشركات والقطاعات التي تخضع لبرنامج التخاصية ، وهذه الأسباب مالية، لتعويض الخسائر المفترضة، واقتصادية لاعطاء القطاع الخاص دورا أكبر في العملية الإنتاجية، واجتماعية لحماية المستهلك من الاحتكار، وسياسية للأهمية الإستراتيجية لبعض الشركات. بقي أن يضاف بأنه قد يكون من المستحسن أن يتم تنفيذ المرحلة التالية من عمليات التخاصية في بورصة عمان، وخاصة في حالات البيع، وذلك لتنشيط السوق المالي وتنميته كما حصل في كافة الدول المتقدمة والنامية التي طبقت سياسة التخاصية. فان لم تلعب التخاصية دورا في تنشيط السوق المالي سنخسر أحد أهم الفرص لتطوير السوق وتوسعته، ونكون بذلك قد قضينا على أهم الأدوار التي قد تلعبها عملية التخاصية في تنمية الاقتصاد الوطني. والحقيقة المريحة بهذا الخصوص هي تنفيذ الحكومة لعملية بيع ١٠.٥% من حصتها البالغة ٥١% في شركة الاتصالات من خلال أسلوب الطرح العام Initial public offering في بورصة عمان في الربع الثاني من عام ٢٠٠٢.(١٤)

---

(١٤) أنظر : www.epc.gov.jo/completed_transactions.html . ولمزيد من التفاصيل عن علاقة التخاصية بسوق الأوراق المالية أنظر الفصل الثامن من هذا الكتاب.



الفصل الرابع

الأطر التنظيمية للقطاعات الاقتصادية الخاضعة لبرنامج التخاصية

الأطر التنظيمية للقطاعات الاقتصادية الخاضعة لبرنامج التخاصية

بعد انسحاب الحكومات بشكل جزئي أو كلي من العملية الإنتاجية في بعض القطاعات الاقتصادية يزداد دورها كراسم للسياسة الاقتصادية العامة وكمنظم وكموزع للثروة . وبذلك يستحوذ القطاع الخاص على أغلب مسؤوليات إنتاج السلع والخدمات في القطاعات التي انسحبت منها الحكومات لما له من ميزة تنافسية في هذا المجال . ولذلك ، تبدأ الحكومات بالتركيز أكثر على مسؤولياتها الأساسية مثل الدفاع والأمن والعدالة والشؤون الخارجية وجني الضرائب والتنظيم ورسم السياسات ووضع الاستراتيجيات. وهذا لا يعني غياب القطاع الخاص بشكل كامل عن هذه النشاطات كما تبين في الفصل الثاني.

إن انسحاب الحكومة الأردنية ، ولو جزئيا ، من العملية الإنتاجية في بعض القطاعات الاقتصادية المهمة كالاتصالات والنقل والطاقة، تطلب منها إنشاء أطر تنظيمية لتلك القطاعات بهدف حماية المستهلك وتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، وإشباع الطلب الكلي وتحسين الكفاءة ومنع التمييز . فقد تم إنشاء هيئة لتنظيم قطاع الاتصالات وهيئة لتنظيم قطاع النقل العام وهيئة لتنظيم قطاع الكهرباء.

يهدف هذا الفصل إلى دراسة وتحليل الأطر التنظيمية من الناحية النظرية ومن خلال التعريج على تجارب بعض الدول المتقدمة والنامية، ومن ثم تحليل الإطار التنظيمي لقطاع الاتصالات في الأردن كمثال، وتقييم مدى ملاءمته واتفاقه مع النظرية الاقتصادية وتجارب الدول الأخرى.

أولا: الإطار النظري

١- أهمية التنظيم

يعتبر التنظيم أحد أهم ثلاثة عمليات متداخلة ومعقدة ضمن إطار إعادة الهيكلة التي تقوم بها الحكومات في القطاعات الاقتصادية . وهذه العمليات هي:

أولا، المأسسة corporatization، أي تحويل المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة عامة مملوكة للحكومة بالكامل.

وثانيا، التخاصية privatization، أي تحويل ملكية و/أو إدارة الشركات المساهمة العامة والمؤسسات العامة بمختلف الأساليب المتوفرة من القطاع العام إلى للقطاع الخاص.

وأخيرا، إنشاء هيكل أو إطار تنظيمي للقطاعات التي جرى خصخصتها. وعلى الرغم من أنها ليست متطلب لاعادة هيكلة القطاعات ، فان عملية إيجاد إطار (أو هيكل) تنظيمي للقطاعات الاقتصادية مسألة لا يمكن تجنبها إذا ما أريد لعملية التخاصية النجاح بغض النظر عن مستوى وطبيعة التنافس المسموح به في تلك القطاعات. فتجارب الدول التي قامت بتحويل المؤسسات العامة للقطاع الخاص، لهذا الحين ، تشير إلى أنها فرضت مستوى معين من الرقابة على نشاط القطاعات الاقتصادية التي تمت خصخصتها. [1]

---

(1) http://www.fcc.gov/aboutus.html

إن مسألة التنظيم من أكثر المسائل تعقيدا ومثاراً للجدل بين عمليات إعادة الهيكلة لأنها تتضمن العديد من العمليات المتداخلة، مثل تحديد طبيعة دور الدولة في التنظيم ، وأهداف وغايات التنظيم ، والأدوات المستخدمة في التنظيم، وأخيرا وضع الإطار الملائم لمؤسسات التنظيم وعلاقاتها المتداخلة مع باقي مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص .

٢- أهداف التنظيم

تهدف عملية إيجاد أطر تنظيمية للقطاعات التي يتم تخصيصها إلى تحقيق الأهداف التالية : أولا، تشجيع وحماية المنافسة ، بما في ذلك حماية أولئك المتعاملين مع المنتج المهيمن على القطاعات المخصخصة. ثانيا، حماية المستهلكين والمستخدمين للسلع والخدمات في القطاعات الاقتصادية التي تم تخصيصها من الممارسات الاحتكارية التي يقوم بها منتجي السلع والخدمات.ثالثا، تحسين الكفاءة الإنتاجية. رابعا، إشباع الطلب عن طريق تشجيع الاستثمار. خامسا، منع التمييز ضد أو التحيز لصالح فئات معينة من المنتجين. سادسا، حماية المستثمرين من أفعال الحكومات الاستثنائية. [٢]

إلا أن الهدف الأساسي للتنظيم الاقتصادي هو التعويض عن فشل السوق في تحقيق معايير معينة . وهنا لا بد من التمييز ما بين التنظيم الاقتصادي المقصود في هذا المجال، والتنظيم الفني والأمني والبيئي وغيرها من أشكال التنظيم ، على الرغم من تداخلها جميعا عند التطبيق العملي .

ففي دول المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية OECD ، كان التركيز التقليدي في عملية التنظيم منصبا على الأسعار والأرباح ، وذلك بهدف الحد من الأرباح الاحتكارية من خلال وضع أسس لتنظيم الأسعار ومعدل

(2) Guislian Pierre , 1997 .

العوائد[٣]. أما في الدول النامية ، فتختلف أهداف التنظيم عنها في الدول المتقدمة ، حيث أن مستوى أرباح منتجي القطاع الخاص عادة ما يكون هدف على درجة ثانية من الأهمية . فأهم أهداف التنظيم هو إشباع الطلب على الخدمات . لذلك فان الهدف الأساسي من التنظيم في الدول النامية غالبا ما يكون للتأكد من تضييق (إن لم يكن سد) الفجوة ما بين العرض والطلب . فالمستهلكين في معظم هذه الدول يفضلون وجود خدمة بأسعار مرتفعة على عدم وجود خدمة نهائيا.[٤]

وبالاعتماد على الأهداف المراد تحقيقها ، فان التنظيم يمكن أن يركز على سياسة التعريفه، والدعم المباشر وغير المباشر ، ومستويات الاستثمار ، وأهداف الأداء، واستمرارية ونوعية الخدمة وغيرها.

٣ - أدوات التنظيم

بعد أن يتم تحديد أهداف التنظيم وتحديد أولويات تلك الأهداف، تأتي الخطوة التالية وهي اختيار أدوات التنظيم الملائمة وإنشاء المؤسسات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف . وتستخدم معظم الدول مستويات معينة من أدوات التنظيم تصل إلى حد وجود مطالب محددة في اتفاقيات الامتياز أو الرخص الممنوحة للمشغلين، وإلى مستوى وجود قواعد عامة تهدف إلى إدارة عملية منح الرخص ومراقبة الجهات المرخص لها والحفاظ على حقوق والتزامات المستخدمين والمنافسين والجهات الأخرى . فعندما يكون هدف التنظيم هو السيطرة على سلوك المحتكرين مثلا، عندها يمكن للسلطات العامة أن تقوم بذلك عن طريق ثلاثة وسائل هي:

---

(3) OECD, 1997, The OECD Report on Regulatory Reform, Paris .

(٤) وفي بعض الأحيان قد يكون وجود الخدمة مهما ولو بدعم مباشر من الحكومة أو الجهات الرقابية المسؤولة عن عملية التنظيم. وهذا ما سنلاحظه في حالة قطاع الاتصالات في الأردن.

(أ) تحديد مستويات الأرباح العامة للمؤسسة الاحتكارية عن طريق تحديد معدل عائد معين للمؤسسة بعد معرفة تكاليف نفقات المؤسسة بشكل دقيق وإضافة مستوى معين من الربح.

(ب) الموافقة على معدلات الرسوم أو الأجور أو الأسعار التي يتم فرضها على الفئات المختلفة من المستهلكين ، للتأكد من أنها "عادلة ومعقولة" وبأنها لا تشكل أي نوع من أنواع "التمييز المفرط".

(ج) السماح للمستهلكين الذي يتعاملون مع المؤسسة الاحتكارية بتقديم شكواهم إلى المنظم، ليقوم بتفحص واستقصاء تلك الشكاوى واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

٤- النشاطات التي يجب أن تخضع للتنظيم

يمكن حصر النشاطات التي يجب أن تخضع للتنظيم بتلك التي تتصف بالاحتكار في جانب الإنتاج وتقديم الخدمة وتحديد السعر والأرباح وتوزيعها بغض النظر إن كانت الشركة المنتجة عامة أم خاصة. وهذا يعتمد في النهاية على هيكل السوق وسياسة التنافس وخصائص القطاع بشكل خاص . فبعض القطاعات والنشاطات الاقتصادية تفتح للمنافسة، وبعضها الآخر يبقى احتكاريا، لذلك فهي بحاجة إلى تنظيم . فالنشاطات التنافسية تحكمها قوانين المنافسة ، ومرحلة الانتقال من حالة الاحتكار إلى حالة التنافس هي التي تكون بحاجة ماسة إلى منظم فعال لزيادة المنافسة وللتأكد من عدم إساءة استخدام المؤسسات (العامة والخاصة) المهيمنة في السوق لقوتها الاحتكارية.

وجدير بالملاحظة أنه عندما تكون بعض نشاطات شركة تمت خصخصتها تنافسية وبعضها احتكارية، فان النشاطات التنافسية في بعض الأحيان تكون خاضعة لإطار تنظيمي خاص بالنشاطات الاحتكارية، وذلك بهدف ضمان عدم توفير دعم للنشاطات الاحتكارية من النشاطات التنافسية.

٥- صلاحيات هيئات التنظيم

تتراوح صلاحيات الجهات المنظمة ما بين المهام الإشرافية والمهام الرقابية. فقد تصل المهام إلى منح الرخص وفض النزاعات ومراقبة القطاع بأكمله . إلا أنه يجب عدم الاستهانة بدور الهيئات التنظيمية في حالة اقتصارها على المهام الإشرافية . فقد بدأت الهيئات التنظيميـة في الولايات المتحدة في بداية الثلاثينيات من القرن الماضي (١٩٣٤) ، وذلك بعد إنشاء هيئة الاتصالات الفيدرالية Federal Communications Commission ، على أساس أنها هيئات إشرافية.[٥] وفي الوقت الحالي، يعتبر ديوان الطاقة الهنغاري Hungarian Energy Bureau الذي تم إنشاؤه وفقا لقانون الغاز لعام ١٩٩٤ أحدث مثال في كونه هيئة تنظيم تقدم التوصيات ولكنها لا تضع ولا تقرر الرسوم أو أسعار الطاقة .

ويتزايــد دور وأهميـة الهيئـة التنظيميـة عنـدما تقـوم السـلطات الحكوميـة باستشارة تلك الهيئات قبل اتخاذ أي قرار يتعلق بالقطاع الخاضع لإشرافهـا، أو عـلى الأقل عندما تقوم السلطات الحكومية بالاتصال مع الهيئة لتبرير عـدم استشـارتها في بعض القضايا . وفي بعض الدول لا يمكن للسلطات الحكومية اتخاذ أي قرار لا تؤيده الهيئات التنظيمية .

وفي إطار برامج التخاصية، فان منح الرخص يترك في بعـض الأحيـان للحكومـة كجزء من عملية التخاصية بشكل عام . وفي حالات أخرى، فـأن تعـديل أو مـنح أيـة رخصة ربما يترك إلى المؤسسات الحكومية التي أصدرت الرخصة الأصـلية، وقـد يـترك إلى الهيئة التنظيمية الجديدة أو لتوصياتها، ويمكن اتباع آلية أخرى لذلك .

---

(٥) إن هيئات الرقابة على الاتصالات في الولايات المتحدة مسؤولة مباشرة أمام الكونغرس الأمريكي

(http://www.fcc.gov/aboutus.html).

٦- تأثير التنظيم على مختلف الأطراف

نظرا لأهمية التنظيم ولما له من تأثير على الكثير من الأطراف، يستحسن أن ينشأ الإطار التنظيمي قبل المباشرة بعملية التخاصية أو على أقل تقدير أن يكون مرافقا لها . ويحتاج هذا الأمر إلى الكثير من التنسيق . وتأتي أهمية التنظيم من خلال تأثيره المباشر على مختلف الأطراف التي لها علاقة مباشرة في عملية التخاصية، كالمستثمرين من القطاع الخاص المحلي والأجنبي، والمستهلكين، والشركات المراد خصخصتها . لذلك ، يجب أن ينشأ الإطار التنظيمي تحت مضلة "قانون تخاصية" القطاع المعني، أو من خلال "قانون تنظيم خاص" لجميع القطاعات، أو من خلال "قانون تنظيم منفصل" لكل قطاع على حدا. فما هي أهمية التنظيم للأطراف الثلاثة؟

أ - تأثير التنظيم على المستثمرين المحتملين

من المنطقي جدا قبل المضي في احتساب السعر الذي يرغب بعرضه لشراء المؤسسة المعروضة للبيع في إطار برنامج التخاصية، أن يعرف المستثمر المحلي أو الأجنبي نوع هيكل التنظيم الذي ستعمل في ظله الشركة التي يرغب بالاستثمار فيها. فالمستثمر في العادة يرغب بتكوين صورة عن هذا النظام ومسار تطوره في المستقبل . لذلك فمن المحبذ عمليا أن يتم ربط الإطار التنظيمي بقانون لإضفاء ميزة الاستقرار عليه.

ب- تأثير التنظيم على المستهلكين

يجب أن يكون هناك تنسيق ما بين منهاج التنظيم وأهداف التخاصية . فان عملية فرض شروط ومواصفات على نوعية الخدمة التي ستقدمها الشركة التي ستخضع للخصخصة ، أو إجبار المنتجين على وضع أسعار منخفضة جدا ، قد تعمل على الحد من التوسع في الخدمة مستقبلا ، وقد يؤدي ذلك إلى زيادة خرق الأنظمة . بمعنى آخر، يجب عدم المبالغة في وضع

المعايير التي ستلتزم بها الشركات التي تمت خصخصتها. وفي الوقت ذاته يجب عدم المبالغة في الضغوط التي تمارسها هيئات التنظيم على الشركات لتخفيض أسعار خدماتها التي ستقدمها، مع مراعاة أن تعكس تلك الأسعار التكلفة الحقيقية للسلعة أو الخدمة بالإضافة إلى هامش ربح معين .

ج -تأثير التنظيم على الشركات المراد خصخصتها

في بعض الأحيان يعتمد اختيار أهداف التخاصية وأسلوبها على معادلة التسعير التي تضعها الهيئة المنظمة إذا ما تم إنشاؤها قبل الشروع في عملية التخاصية. فإذا خضعت شركة ما للتنظيم بالرجوع إلى معدل العائد على رأسمالها المستثمر، فقد يتم اللجوء إلى رفع سعر السلعة أو الخدمة لتحقيق معدل العائد المطلوب وبنفس الوقت لتعظيم عوائد التخاصية. إلا أن ذلك قد لا يتحقق إذا احتسب معدل العائد على القيمة التاريخية للشركة ، مثلا ، والذي ربما يختلف كثيرا عن السعر المدفوع.

٧ - استقلالية الهيئات التنظيمية

هناك ثلاثة عناصر رئيسية تتحكم بدرجة استقلالية الهيئات التنظيمية وهي[٦]:

أ - شكل هيئات التنظيم

يلعب شكل الهيئات التنظيمية دورا هاما في التأثير على استقلاليتها . فمن المتعارف عليه أن هناك ثلاثة أشكال للهيئات التنظيمية، فإما أن تكون هنالك هيئة تنظيم منفصلة لكل قطاع ، أو أن تكون هناك هيئة تنظيمية واحدة لجميع القطاعات ولديها دوائر أو وحدات منفصلة لكل قطاع ، أو أن تكون الهيئات التنظيمية ملحقة بمؤسسات أو دوائر حماية المستهلك أو في

---

(6)Guislian Pierre , 1997.

الدوائر أو الوزارات الحكومية المعنية في كل قطاع. وأكثر هيئات التنظيم استقلالية في هذه الحالات الثلاثة هي الأولى، تليها الثانية ومن ثم الأخيرة.

ب - مصادر تمويل هيئة التنظيم

تتأثر درجة استقلالية هيئة التنظيم بشكل كبير بمصادر تمويلها ، حيث تزداد درجة استقلاليتها كلما كانت مصادر تمويلها متنوعة ، بحيث تكون مصادر تمويلها من الرسوم التي تتقاضاها من الشركات الخاضعة للتنظيم ، بالإضافة إلى عوائد منح الرخص والغرامات المفروضة بموجب أنظمة الهيئات التنظيمية.

ج - طريقة تعيين/ توظيف / انتخاب موظفي الهيئة

من المعروف تقليديا أن الحكومة هي التي تقوم بتعيين المنظمين بعد أخذ موافقة البرلمان. إلا أنه في بعض الدول يتم انتخاب المنظمين من قبل عامة الشعب ،كما هو الحال في ولايتي تينسي وجورجيا الأمريكيتين. وكلا الطريقتين لهما تأثير مباشر على مدى استقلالية هيئة التنظيم، بشكل إيجابي أو سلبي.

وقبل الانتقال للجانب العملي لتحليل تجربة قطاع الاتصالات، لا بد من الإشارة إلى أن كثيرا من الدول كانت قد عملت على تصميم إطار تنظيمي لكثير من القطاعات الاقتصادية التي انسحبت منها الحكومات ، إلا أن نماذج الأنظمة الفعالة في دولة ما ربما لا تصلح لدولة أخرى ، وذلك نظرا لاختلاف التشريعات والأنظمة الإدارية وثقافات الدول . من هنا تأتي أهمية تحليل وفهم الممارسات والتقاليد الإدارية والتشريعية لكل دولة قبل تصميم وتنفيذ خطة تنظيمية لأي قطاع فيها .

ثانيا: الإطار التنظيمي لقطاع الاتصالات في الأردن

١ - الوضع قبل التخاصية

وجدت خدمة الاتصالات في الأردن في الثلاثينيات من القرن الماضي، وذلك من خلال ما كان يعرف بدائرة البريد واللاسلكي . وبعد فترة طويلة، وبالتحديد في عام ١٩٦١، تأسست وزارة البريد والبرق والهاتف، وبالتعاون مع شركة Cable & Wireless Ltd البريطانية ، تم إدخال أول خدمة هاتفية أوتوماتيكية إلى المملكة ، وكانت تستخدم مقسما كهربائيا بسعة تقارب ٥٠٠٠ خط. وفي عام ١٩٦٦، تسلمت وزارة البريد والبرق والهاتف مسئوليات إدارة الشبكة كليا .

وفي عام ١٩٧١، تأسست مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية بموجب القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٧١، وتمتعت المؤسسة (نظريا) بموجب القانون بالاستقلال المالي والإداري حيث أن إدارتها والرقابة على أعمالها كانت يجب أن تتم من قبل مجلس إدارتها وليس من أي وزارة حكومية. كما أن موازنتها كانت يجب أن تعد باستقلالية تامة عن موازنة الدولة . إلا أنه في الواقع العملي لم تكن إدارة المؤسسة مستقلة بشكل كامل ، وبالتأكيد لم تكن المؤسسة مستقلة ماليا . فقد كانت تحول إيرادات المؤسسة بعد خصم نفقاتها الإدارية إلى حساب خاص في البنك المركزي ، لتصبح ضمن الإيرادات الحكومية . ومن الجدير ذكره أن جميع القرارات الرئيسة فيما يتعلق بالتمويل وموازنة المؤسسة كانت تتم من قبل مجلس الوزراء. ولم تكن لدى المدير العام سلطات لتقييم أربحيه كل خدمة كانت تقدمها المؤسسة ولم تكن لديه أيضا السلطة الكاملة على التعيينات الوظيفية.

والمطلع على المادة رقم (٨) من قانون مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية رقم (٢٩) لسنة ١٩٧١ يلاحظ أن القانون أعطى مجلس إدارة

المؤسسة الصلاحيات التالية : تشكيل وادارة سياسة المؤسسة ومتابعة تنفيذ تلك السياسة ومراقبة مختلف نشاطات المؤسسة. إلا أن نصوص أخرى في القانون حددت تلك الصلاحيات عندما فرضت وجوب موافقة مجلس الوزراء على قرارات مجلس إدارة الشركة . وهذه إحدى العوائق البيروقراطية أمام إدارة الشركة، والذي كان يؤمل أن تخف حدته بعد التخاصية . ومن أهم الأمور التي كانت تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء قبل إقرارها من مجلس إدارة المؤسسة ما يلي : برامج ومشاريع تطوير شبكة الاتصالات، والموازنة العامة أو أية تعديلات أو ملاحق للموازنة، والاتفاقيات مع المؤسسات العربية والأجنبية، وتوقيع القروض وتعديلها، وتحديد التعرفة .

فمن الملاحظ أن الحكومة ممثلة بوزارة البريد والاتصالات ومؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية كانت تضطلع بمهام رسم السياسات وتنظيم القطاع وتقديم الخدمة للمستهلكين ، الأمر الذي كان يؤثر سلبا على نوعية الخدمة ويلقي عبئا كبيرا على كاهل الحكومة.

٢ -الوضع بعد التخاصية

بصدور قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، تم فصل المهام التي تقوم بها جميع الجهات المعنية بقطاع الاتصالات وذلك كما يلي:-

أ - مهام وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات [٧]: حددت المادة رقم(٣) من قانون الاتصالات مهام وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بإعداد السياسة العامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة ، واقتراح السياسة المتعلقة بشمولية الخدمات ومتابعة تطوير هذه السياسة

---

(٧) تغير اسم وزارة البريد والاتصالات إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في التعديل الذي أجري على قانون الاتصالات في شهر شباط ٢٠٠٢، وذلك بعد أن أخذ قطاع تكنولوجيا المعلومات يشكل حيزا هاما في الاقتصاد الأردني.

لتوسيع رقعة انتشار خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أفقياً وعمودياً ، ووضع خطط تشجيع الاستثمار في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة ، وتعزيز مكانة المملكة التنافسية على المستوى الدولي في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، ومتابعة تنفيذ التزامات المملكة المترتبة على الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ووضع مشروعات القوانين المتعلقة بقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالتنسيق مع هيئة تنظيم قطاع الاتصالات .

كما يلاحظ، لم يعد للوزارة أية علاقة بعمليات الإنتاج والرقابة وانحصر دورها في رسم السياسات ووضع الخطط والاستراتيجيات ووضع مشروعات القوانين وغيرها.

ب - مهام هيئة تنظيم قطاع الاتصالات: بموجب المادة (٤) من قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ أنشئت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات كهيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري . وبموجب المادة (٦) من نفس القانون تحددت مهام الهيئة بتنظيم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة ، ووضع أسس تنظيم قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، وتحديد الحد الأدنى لدرجة جودة الخدمة المقدمة من المرخص لهم ، وحماية مصالح المستفيدين، ومراقبة الأشخاص والجهات المرخص لها للتأكد من الالتزام بشروط الرخصة ، وتحفيز المنافسة في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، ووضع واعتماد شروط ومعايير منح رخص شبكات وخدمات الاتصالات واستخدام الترددات الراديوية ، وغيرها.

ب/١: مهام المجلس

لخصت المادة (١٢) من قانون الاتصالات مهام المجلس ، ويذكر منها دراسة الخطط والاقتراحات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة لقطاع الاتصالات التي يقرها مجلس الوزراء ، ووضع البرامج وإصدار التعليمات والقرارات

واتخاذ الإجراءات اللازمة لهذه الغاية ، ووضع أسس [٨] تحديد أسعار وأجور خدمات الاتصالات المقدمة للمستفيدين من المرخص لهم بما يتفق مع واقع المنافسة في تقديم الخدمة ومستواها ومراقبة تقيدهم بتطبيقها إذا اقتضت الضرورة ذلك ، وتحديد أسعار وأجور خدمات الاتصالات المقدمة للمستفيدين في حال انعدام المنافسة أو ضعفها بسبب الهيمنة ، والنظر في الشكاوى المقدمة إلى المجلس من المستفيدين بحق المرخص لهم، وكذلك النظر في الشكاوى المقدمة من المرخص لهم واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها وذلك باستثناء المنازعات المتعلقة بالاستحقاقات المالية الناجمة عن تطبيق اتفاقيات سارية المفعول ، وغيرها .

فمن الملاحظ أن هذه المهام تتطابق كليا مع المهام النظرية لهيئات التنظيم كما أوضحنا في الجزء النظري من هذا الفصل.

ب/٢: شكل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات الأردنية

تحدد شكل هيئة التنظيم بموجب نص المادتين (٧) و (٨) من قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، حيث تتألف الهيئة من مجلس الإدارة

---

(٨) تتبع الهيئة أسلوب الغطاء السعري Price Cap - المستخدم في العديد من الدول - لتنظيم أسعار الخدمات الأساسية (المكالمات الدولية والوطنية والمحلية ورسوم التركيب والاشتراك الشهري) التي تقدمها شركة الاتصالات. ويسمح هذا الأسلوب لشركة الاتصالات تعديل أسعار الخدمات الأساسية سنويا بموجب المعادلة التالية : % (CPI - X) حيث أن CPIهو التغير النسبي في الرقم القياسي لتكاليف المعيشة للسنة التي تسبق السنة التي يتم فيها تعديل الأسعار؛ و X معامل تعديل إضافي حدد قيمته مجلس الوزراء بصفر خلال السنتين الأولى والثانية من فترة الانفرادية التي تلي بيع الشركة و٣ في المائة في السنوات الأخيرة من انفرادية الشركة التي تنتهي في نهاية عام ٢٠٠٤. (د٠ يوسف منصور ، ٢٠٠١،خدمات الاتصالات في المملكة الأردنية الهاشمية، الاسكوا ، الأمم المتحدة).

والمدير العام والجهاز التنفيذي. وكانت المادة (٨) تنص على أن يتألف مجلس الإدارة من الوزير رئيسا والمدير العام نائبا للرئيس وخمسة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص . ونظرا لأن وجود الوزير على رأس الهرم الإداري لهيئة التنظيم كان يحد من درجة الاستقلال الإداري للهيئة، تم تعديل نص المادتين في شهر شباط عام ٢٠٠٢، وأصبح مجلس المفوضين هو الذي يتولى إدارة الهيئة والإشراف عليها . ويتألف مجلس المفوضين من خمسة أعضاء متفرغين يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء المستند إلى توصية الوزير .

أما العنصر الآخر الذي يؤثر على استقلالية الهيئة فهو مواردها المالية. فقد حدد نص المادة (١٨) من قانون الاتصالات مصادر أموال الهيئة بما يلي:

(١) العوائد التي تتأتى لها من الرخص والتصاريح وعوائد تجديدها .

(٢) الأجور والواردات التي تتقاضاها الهيئة عن الخدمات التي تقدمها .

(٣) حصيلة الغرامات المفروضة بموجب أحكام قانون الاتصالات. .

(٤) الهبات التي تحصل عليها الهيئة بموافقة مجلس الوزراء .

(٥) الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة .

(٦) أي موارد أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء .

في الواقع، إن تنوع مصادر أموال الهيئة هو عنصر يعمل على زيادة درجة استقلال الهيئة.

يلاحظ أن مهام الهيئة ليست إشرافية فقط بل تعدتها لتصل إلى الأمور الرقابية والتنظيمية. ويفهم من نص المادة (١٢) أن تقديم خدمات الاتصالات سيتولاها منتجين منفصلين عن الوزارة وعن هيئة التنظيم ممثلين بأكثر من ٣٠ شركة ذات ملكية خاصة ومشتركة، ومن هذه الشركات نذكر

على سبيل المثال شركة الاتصالات الأردنية، وشركة موبايلكم، وشركة فاست لينك ، وشركة النداء الآلي، وشركة الهواتف العمومية.

وكما يلاحظ أيضا فأن أدوات التنظيم التي تستخدمها هيئة تنظيم قطاع الاتصالات الأردنية تتضمن ما يلي:

١- (تحديد الأسعار) وضع المعايير والأسس والمعادلات لتحديد أسعار الخدمات المقدمة من المرخص لهم للمستفيد .

٢- (مراقبة أداء الشركات المنتجة) مراقبة الجهات المرخصة لتقديم خدمات الاتصالات وتقويم أدائها بما في ذلك رقابة أسعار تلك الخدمات .

٣- (خدمة المشتركين) النظر في الاعتراضات المقدمة على قرارات المدير العام والبت فيها ولا يجوز للمدير العام الاشتراك في التصويت عليها .

٤- (اعتماد المواصفات الفنية) اعتماد المواصفات والمقاييس الفنية .

والمتفحص لكادر هيئة تنظيم قطاع الاتصالات يلاحظ أن الهيكل التنظيمي الإداري للهيئة مكون من مجلس مفوضين، بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي . ويتكون الجهاز التنفيذي من مهندسين وفنيين ومحاميين واقتصاديين وماليين واداريين ، موزعين على خمسة دوائر متخصصة هي : الدائرة القانونية، والمالية والإدارية ، والترددات ، والفنية والتراخيص ، وخدمات المشتركين .

ج - فتح المجال للقطاع الخاص لتقديم مختلف خدمات الاتصالات: بموجب الفصلين الرابع والخامس من قانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته عام ٢٠٠٢، سمح للقطاع الخاص بتقديم خدمة الاتصالات وادارتها وفقا لشروط ومواصفات يحددها مجلس إدارة الهيئة، وبموجب عطاءات عامة. علما بان التعديل الذي سمح للقطاع الخاص بتقديم خدمات الاتصالات كان قد أجري على قانون الاتصالات عام ١٩٩٣، حيث تم فتح الباب أمام القطاع الخاص للدخول إلى القطاع والاستثمار في النشاطات التي

كانت محصورة على القطاع العام.

وما يلفت النظر في قانون الاتصالات هو نص المادة (٨٦) والتي تعطي للمجلس الحق بعد موافقة مجلس الوزراء أن ينشئ في الهيئة صندوقاً يتمتع باستقلال مالي وله حساب خاص. ويهدف الصندوق إلى زيادة شمولية خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة والمساهمة في توسيع البنية التحتية لهذه الخدمات وتطويرها وذلك وفق الحاجة الفعلية لمناطق التجمعات السكانية. وتشير المادة إلى أن الموارد المالية للصندوق تتكون مما يلي:

(١) المبالغ التي تخصص له، بقرار من مجلس الوزراء بناءاً على تنسيب المجلس ، من العوائد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٨) من هذا القانون .

(٢) الدعم الذي يقدم للصندوق من المرخص لهم عند إصدار الرخص أو تجديدها.

(٣) أي مورد آخر يوافق عليه المجلس. واشترطت نفس المادة على أن تحدد الأمور المتعلقة بتنظيم عمل الصندوق وكيفية إدارته والإشراف عليه والإنفاق منه وسائر شؤونه بمقتضى نظام خاص يوضع لهذه الغاية. فالتساؤل الذي يثار هو "كيف يمكن لجهة رقابية أن تدخل في العملية الإنتاجية وتنافس القطاع الخاص في هذا المجال؟" وبعد الاستفسار من الجهات المعنية، تبين أن الهدف من هذه المادة هو تمكين الحكومة من توفير خدمات الاتصالات للمواطنين في المناطق النائية التي لا تصلها الخدمات نظرا لعدم وصول عدد سكانها الى ٣٠٠ شخص .[٩]

---

(٩) بموجب شروط الترخيص، يجب على مقدمي الخدمة إيصال خدمة الاتصالات لأي تجمع سكاني في المملكة يزيد عدد سكانه عن ٣٠٠ شخص بدون خدمة هاتفية (الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢).

ثالثا: نتـائـــج

إن الوضع الأمثل لضمان نجاح عملية إعادة الهيكلة وبالتالي التخاصية هو أن يتم خلق إطار الرقابة المنظمة قبل الشروع في عملية التخاصية. وفي الأردن ، كانـت هنالك العديد من المحاولات الحكومية لإيجاد ذلك الإطار الرقابي الذي يوفر الحماية الكافيـة لمصـالح المسـتهلكين والمسـتثمرين عـلى حـد سـواء قبـل تنفيـذ عمليـات التخاصـية، إلا أن تلـك الجهـود كانـت قـد اصـطدمت بتثاقـل العمـل مـن جانـب الاختصاصـيين في القطاعـات المعنيـة لتفـادي عمليـة التخاصـية. وقـد انتهـى الأمـر بالحكومـة بالسـير في عمليـة التخاصـية جنبـا إلى جنـب مـع إنشـاء الإطـار المـنظم المطلوب . وهذه الاستراتيجية ألزمت القطاعات بالسير في الخصخصة وإقامة الجهاز الرقابي المنظم في الوقت نفسه.[١٠]

ومن التحليل أعلاه، يمكن القول بأن الإطار التنظيمي الـذي ظهـر في المملكـة لقطـاع الاتصـالات ينطبـق إلى حـد كبـير مـع النظريـة الاقتصـادية وتجـارب الـدول المتقدمة والنامية التي سبقتنا في هذا المجال، وخاصة من حيـث الأهـداف والأدوات والصلاحيات والى حد كبير مع درجة الاستقلالية المالية والإداريـة. إلا أن التسـاؤلات التي ما زالت مطروحة هـي : " مـا علاقـة هيئـات التنظـيم التـي تنشـأ في مختلـف القطاعات الاقتصادية مع بعضها البعض؟" "وهـل يحبـذ دمجهـا معـا في ظـل هيئـة واحدة، أم يحبذ إبقائها منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض؟"

---

(١٠) أنظـر : الهيئـة التنفيذيـة للتخاصـية، نشرـة أخبـار التخاصـية، العـدد (١١) نيسـان ٢٠٠٢م، الصفحات (١١-١٢).



الفصل الخامس

الآثـار الأولية للتخاصيـة
على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية والجزئية

الآثـار الأولية للتخاصيـة
على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية والجزئية

تعتمد الآثار الناجمة عـن عمليـة التخاصـية عـلى عـدة عوامـل منهـا، حجـم برنامج التخاصية، والأساليب المتبعة لتنفيذ العملية، والبيئـة التنافسـية التـي تعمـل بها المؤسسات المراد خصخصتها، والقيـود المفروضـة عـلى ميزانيـة تلـك المؤسسـات، وأخيراً حجم عوائد التخاصية وكيفية استغلالها.

يهدف هذا الفصل إلى دراسة وتحليل آثار عمليات التخاصـية في الأردن عـلى مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية وبعض المتغيرات الجزئية على مستوى المؤسسات والقطاعات التي جرى خصخصتها . وبشكل خاص سـيتم التركيـز على متغيرات العمالة والاستثمار والموازنة العامة والاحتياطيات الأجنبيـة والمديونيـة الخارجية والداخلية والتضخم والإنتاجية والأداء والمنافسة وتنويع الخدمات .

أولا: أثر التخاصية على العمالة

إن تأثير عمليات التخاصية على العمالـة بشـكل عـام وعـلى عمالـة الشركات الخاضعة لبرنامج التخاصية هو العامـل الأكـثر إثـارة لاهـتمام الحكومـات والعـاملين والرأي العام. ويأتي ذلك نتيجة للاعتقاد السائد بأن عمليات الاسـتغناء عـن العمالـة تلازم كل عملية تخاصية. وهـذا الاعتقـاد يؤكـد حقيقـة اقتصـادية هامـة وهـي أن المؤسسـات العامـة تـدار بطريقـة بعيـدة كثـيرا عـن المبـادئ الأساسـية للاقتصـاد والكفاءة، وترتكز على اعتبارات سياسية واجتماعية. وكما أشرنا في العديد من أجزاء هذا الكتاب، فقد حرصت

الحكومات الأردنية المتعاقبة على معالجة مسألة تأثير التخاصية على العمالة بشكل جدي ومباشر.

وللوقوف على الآثار المباشرة لعملية التخاصية على العمالة في القطاعات الاقتصادية التي تمت إعادة هيكلتها وخصخصتها في المملكة، تم إعداد الجدول رقم (١) . حيث يبين الجدول أعداد العاملين والموظفين في الشركات والقطاعات التي تمت خصخصتها، وذلك قبل وبعد التخاصية.[١]

تشير نشرة أخبار التخاصية في أعدادها المختلفة إلى أنه لم يتم الاستغناء عن خدمات أي عامل أو موظف في أي من القطاعات والشركات والمؤسسات التي تمت خصخصتها، ويستثنى من ذلك حالات ترك الخدمة العادية أو الطبيعية مثل بلوغ سن التقاعد أو الاستقالة أو فقدان الوظيفة أو الوفاة أو الأسباب الصحية أو إنهاء الإعارة .[٢] ويعود الفضل في عدم الاستغناء عن خدمات العمال والموظفين إلى السياسة العامة التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة والتي تم توضيحها في مواقع أخرى من هذا الكتاب من جهة ، والى الخطط التنموية للقوى البشرية وعمليات التحديث الإداري التي نفذتها بعض الشركات التي جرى خصخصتها بالتعاون مع الشركاء الاستراتيجيين ، وأبرز مثال على ذلك ما جرى في كل من شركة الاتصالات الأردنية وشركة مصانع الإسمنت.[٣]

---

(١) لوحظ أن بيانات العمالة المتأثرة بعمليات التخاصية المنشورة في الأعداد المختلفة لنشرة أخبار التخاصية لا تتفق مع بعضها البعض حتى في العدد الواحد ، وقد يكون السبب في ذلك اعتماد النشرة على التقديرات وليس على بيانات دقيقة منشورة للجهات المعنية. وقد اعتمد الباحث على بعض تلك البيانات وتم تقدير بعضها الآخر بعد التشاور مع بعض المختصين في الجهات المعنية.

(٢) فعلى سبيل المثال ، ترك الخدمة من شركة الاتصالات الأردنية لأسباب عادية وطبيعية بعد التخاصية حوالي ٢٠٠ موظفا (نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) ، نيسان ٢٠٠٢، ص٧).

(٣) نفس المرجع السابق.

ويبين الجدول رقم (١) أن أعداد الموظفين والعمال في القطاعات والشركات التي جرى خصخصتها ارتفع في كافة الشركات وذلك نتيجة للتوسع في بعض المشاريع القائمة من جهة ، ودخول شركات جديدة إلى القطاع من جهة ثانية . ففي قطاع الاتصالات ، تم إيجاد حوالي ١٧٠٠ وظيفة نتيجة لإنشاء شركات جديدة في القطاع كشركات الهواتف العمومية والهواتف المتنقلة وتراسل المعطيات ، وتركزت الوظائف الجديدة في تخصصات الهندسة بمختلف فروعها وتكنولوجيا المعلومات والتخصصات الفنية والإدارية والاقتصادية والمالية وغيرها. أما في قطاع النقل العام، فقد تم إيجاد حوالي ٤٠٠ فرصة عمل جديدة للسواقين والفنيين والإداريين. وفي قطاع الفنادق ، تم إيجاد حوالي ٢٥٠ فرصة عمل جديدة نتيجة للتوسع في الاستثمارات القائمة .

جدول رقم (١)

أعداد الموظفين والعمال في الشركات التي جرى خصخصتها

	قبل التخاصية	استمروا في الشركة الجديدة	تم استيعابهم في مواقع أخرى	وظائف جديدة	بعد التخاصية
شركة الاتصالات	٥٢٨٣	٥٢٨٣	--	--	٥٢٨٣
قطاع الاتصالات	٥٢٨٣	-	--	١٧١٧	٧٠٠٠
مؤسسة النقل العام	٥١٠	صفر	٥١٠	٤٠٠	٩١٠
سكة حديد العقبة	١١٣٥	٥٠٠	٦٣٥	٢٠٠	١٣٥٠
شركة مصانع الأسمنت	٢٤٨٥	٢٤٨٥	صفر	١١٥	٢٦٠٠
سلطة المياه	١٦٠٠	١٤٠٠	٢٠٠	٢٠	١٦٢٠
فندق الأردن	٣٤٠	٣٤٠	صفر	٢٤٦	٥٨٦

المصدر : رئاسة الوزراء، الوحدة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد(٨) كانون الثاني ٢٠٠٠.

(http://www.jordantelecom.jo/jtannual/finnacial /cons_st.htm).

ثانيا: أثر التخاصية على الاستثمار

قبل دراسة وتحليل تجربة المملكة فيما يتعلق بتـأثير عمليـة التخاصـية عـلى الاستثمار، من المفيد إلقاء بعض الضوء على تجـارب بعـض الـدول في هـذا المجـال . فقد دأبت العديد من الدول النامية ومنذ عدة عقـود عـلى اسـتقطاب الاسـتثمارات الأجنبيـة بهـدف تنميـة اقتصـادياتها. إلا أن الاهـتمام بنوعيـة وشـكل الاسـتثمارات الأجنبية ازداد وتغير منذ مطلع الثمانينات بعد أن برزت ظاهرة التخاصية في العالم . والمراجع لتطور سياسات الدول الناميـة اتجـاه الاسـتثمارات الأجنبيـة منـذ منتصـف القرن الماضي يلاحظ أنها بدأت بسياسة إحلال الواردات في الخمسـينات والسـتينات، ومـرت بمرحلـة مـا يسـمى باسـتغلال المـوارد الطبيعيـة في السـبعينيات، والتكييـف الهـيكلي والتحـول إلى نظـام اقتصـاد السـوق في الثمانينيـات، وانتهـت بزيـادة دور القطاع الخاص في التسعينيات.[٤]

وخلال هذه المدة الطويلة ساد الاعتقاد بين الدول النامية بأن تنمية وتطـوير اقتصادياتها في المدى الطويل يعتمد على قـدرتها عـلى جـذب الاسـتثمارات الأجنبيـة المباشرة منها وغير المباشرة. ونعني بالاستثمارات الأجنبية قيام شركة أو عدة شركـات أجنبية بالاستثمار في دولة ما لانتاج سلع أو خدمات معينة عن طريق إنشـاء مصـنع أو شركة، أو قيام تلك الشركة الأجنبية بتملك نسـبة معينـة مـن رأسـمال شركـة أو مؤسسة وطنية قائمة . وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمار بأقل من ١٠% من رأس مال شركة قائمة يعتبر استثمار محافظ مالية Portfolio Investment.

وفي الواقع العملي ، كانت الاسـتثمارات الأجنبيـة مثـار للجـدل بـين البـاحثين وصانعي القرار الاقتصادي والسياسي ، فينظر الـبعض إليهـا عـلى أنهـا الحـل النهـائي للمشاكل الاقتصادية الرئيسية للدول، بينما ينظر إليها البعض الآخـر بتخـوف وذلـك من منطلق أن المستثمر الأجنبي سيعمل على

(4) UNCTAD, Different Issues.

السيطرة على مقدرات الاقتصاد الوطني . والملاحظ أن النظرية الأولى متفائلة بإفراط والثانية متشائمة جداً. والحقيقة أن كلا الاعتبارين غير واقعي ، فالنظرية الثانية محبطة للدولة المستضيفة للاستثمارات ، والنظرية الثانية محبطة للمستثمر الأجنبي.

وبغض النظر عن كلا النظريتين ، تشير تجارب الدول التي استقطبت استثمارات أجنبية على مدى العقود الماضية إلى أن الاستثمارات الأجنبية لعبت دورا بارزا في إحداث نقلة نوعية في أداء اقتصاديات تلك الدول ، ومن ابرز الأمثلة على ذلك دول شرق آسيا وأوروبا الشرقية . فقد نمت الاستثمارات الأجنبية المباشرة بشكل كبير في بلدان العالم الثالث اعتبارا من منتصف الثمانينيات من القرن الماضي . ففي الفترة ١٩٨٥-١٩٩٥ تلقت البلدان النامية اكثر من ٥٠ مليار دولار أمريكي على شكل استثمارات أجنبية مباشرة ، واكثر من ٢٥ مليار دولار أمريكي على شكل استثمارات أجنبية غير مباشرة (من خلال المحافظ الاستثمارية في اسهم الشركات التي جرى خصخصتها) . وارتفعت الاستثمارات الأجنبية المباشرة عام ١٩٩٦ لتصل الى أكثر من ١٥٠ مليار دولار أميركي لتصل الى أكثر من ٢٤٠ مليار دولار عام ٢٠٠٠ .[٥] إلا أن اثر التخاصية على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر القادمة لا يتوقف عند بيع الأصول إلى المستثمرين الأجانب، إذ يتضح من خلال دراسة تحليلية باستخدام النماذج الإحصائية القياسية لشريحة من ٣٦ بلدا من البلدان النامية للفترة ١٩٨٨-١٩٩٣ أن لعمليات وبرامج التخاصية اثر قوي على الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق اجتذاب التدفقات المستقلة عن عمليات البيع التي تمت في إطار برامج التخاصية .[٦]

وفي الأردن ، تشير البيانات والمعلومات المتوفرة عن تجربة عملية

---

(5)http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/AWCR_2002_2003/FDI.pdf

(6) IMF, World Economic Outlook, different Issues.

التخاصية إلى أنه مـن مجمـوع ثمـان عمليـات تخاصـية رئيسـية نفـذت منـذ بدايـة العملية وحتى منتصف عام ٢٠٠٣ ، كان هناك ست عمليات مع مستثمر أجنبـي أو بمشاركته . ويبين الجدول رقـم (٢) أهـم المشـاريع التـي تـم تنفيـذها تحـت مظلـة برنامج التخاصية وحجم الاستثمارات الأجنبية والمحلية التي جلبتها .

فقد جلبت عمليات التخاصية التـي نفـذت في الأردن في مختلـف القطاعـات الاقتصادية خلال الفترة (١٩٩٦ – ٢٠٠٣) ما قيمته ٧٦٠ مليون دولار أمـيركي ، وهـذا ما يقارب المائة مليون دولار سنويا ، أو ما نسبته ١.٤% من النـاتج المحـلي الإجـمالي سنويا .

وبتحليل البيانات التفصـيلية تبـين أن عمليـة بيـع حصـة الحكومـة في فنـدق الأردن قـد أدت إلى قيـام المسـتثمر الجديـد باسـتثمار مـا يعـادل ٤٧ مليـون دولار أمريكي لتوسـعة وتحـديث الفنـدق . وجلبـت عمليـة بيـع ٣٣% مـن أسـهم شركـة مصـانع الإسـمنت لشركـة لافـارج الفرنسـية ، بمبلـغ ١٠٢ مليـون دولار أمـريكي، استثمارات بمـا قيمتـة ١٠٠ مليـون دولار أمـريكي لتطـوير الشركـة . كـما أن صـفقة اتفاقيـة تـأجير سـكة حديـد العقبـة مـع تجمـع أمـريكي-أردني، جلبـت للمؤسسـة استثمارات بما يعادل ٣٠ مليون دولار أمـريكي . في حـين تمكـن عقـد امتيـاز تشـغيل خطوط النقل العام في العاصمة عمان من جلـب اسـتثمارات بمـا يعـادل ١٧ مليـون دولار أمريكي لشراء باصات جديـدة مـن قبـل المسـتثمرين الجـدد لخدمـة خطـوط النقل التي جرى تشغيلها ، وتحويـل مـا يعـادل مليـون دولار أمـريكي سـنويا لهيئـة تنظيم النقل العام. وقد استقطب عقد تأجير مشــروع حمامات ماعين مـع ائـتلاف فرنسي/ أردني (أكور/غندور)، استثمارات للمشروع بقيمة ٣-٥ مليون دولار أمـريكي. وقد مكن عقد إدارة سلطة المياه الأردنية مع ائتلاف مسـتثمرين فرنسـيين/أردنيـين، الحكومة الأردنية من الحصول على قرض بقيمة ٥٥ مليون دولار أمريكي مـن البنـك الدولي لتطوير وتحديث شبكة المياه. في حين جلبت عملية بيع ٤٠% من

رأسمال شركة الاتصالات الأردنية استثمارات من شركة فرانس تيليكم بمبلغ ١٤٠ مليون دولار أمريكي، وأكثر من ٢٠٠ مليون دولار كاستثمارات في قطاع الاتصالات.

جدول رقم (٢)

الاستثمارات المرتبطة بالمشاريع الخاضعة لبرنامج التخاصية

خلال الفترة (١٩٩٦ – ٢٠٠٣)

	المشـــــروع	قيمة الاستثمارات (مليون دولار أميركي)	نوعية الاستثمار
١.	شركة مصانع الإسمنت	١٠٠	تطوير الشركة
٢.	قطاع الاتصالات	٣٥٠	خدمات جديدة
٣.	سلطة المياه الأردنية	٥٥	تطوير وتحديث الشبكة
٤.	سكة حديد العقبة	٣٠	مد وصلة جديدة وتحديث السكة القديمة
٥.	مؤسسة النقل العام	١٧	شراء باصات جديدة
٦.	فندق الأردن (الانتركونتيننتال)	٤٧	توسعة وتحديث الفندق
٧.	منتجع حمامات ماعين	٣ – ٥	تطوير وتحديث المنتجع
٨.	الملكية الأردنية (الأسواق الحرة في المطارات)	٣	تطوير الأسواق الحرة في المطارات
٩.	مشروع معالجة مياه الخربة السمرة	١٥٤	بناء مشروع معالجة مياه الخربة السمرة
	الإجمـــــــالي	٧٦٠	مليون دولار أميركي

المصدر: الهيئة التنفيذية للتخاصية ، نشرة أخبار التخاصية ، العدد (٩) شباط ٢٠٠١، ص (١٣).

علاوة على ذلك ، تشير التقديرات الأولية إلى أن تكلفة مشروع محطة تنقية المياه العادمة في الخربة السمراء تصل إلى أكثر من ١٥٠ مليون دولار أمريكي ، سيتم تمويل حوالي نصف المبلغ من خلال منحة تقدمها وكالة الولايات المتحدة للإنماء الدولي ، ويقدم النسبة المتبقية تجمع المستثمرين من أمريكا وفرنسا (Onedo Degremont and Morganti). ويذكر أن بناء المشروع سيتم على أساس BOT . [٧]

فبالرغم من صغر برنامج التخاصية في المملكة استطاعت عملية التخاصية واعادة الهيكلة استقطاب استثمارات أجنبية إلى مشاريع وقطاعات مختلفة كالأسمنت والسياحة والاتصالات والمياه ، وقد استحوذ المستثمرون الفرنسيون على خمسة مشاريع من أصل ثمانية تم خصخصتها . وتعد فرنسا إحدى الدول الصناعية التي لها اهتمامات كبيرة في الشرق الأوسط منذ أمد بعيد . وقد ازداد هذا الاهتمام بعد توقيع اتفاقيات الشراكة الأوروبية / الشرق الأوسطية وبعد بدء تنفيذ عملية التخاصية في المملكة. وبذلك تم كسر حالات الاحتكار في العديد من القطاعات وفتح أبوابها للمنافسة بين شركات القطاع الخاص المحلي والأجنبي .

ثالثا: أثر التخاصية على الموازنة العامة

يظهر أثر عملية التخاصية على الموازنة العامة للمملكة بعدة أشكال منها المباشر ومنها غير المباشر. ومن أهم تلك الاثار يمكن التركيز على ما يلي:

(١) عوائد بيع المؤسسات العامة والشركات الخاضعة لبرنامج التخاصية ؛

(٢) وإيرادات استثمار عوائد التخاصية ؛

(٣) والإيرادات الضريبية على أرباح الشركات ودخول الموظفين والعاملين فيها بعد الخصخصة ؛

---

(7)http:// www. epc.gov.jo/ongoing.html

(٤) والإيرادات الجمركية وإيرادات الرسوم التي تفرض على معاملات تلك الشركات بعد الخصخصة ؛

(٥) علاوة على إيرادات الحكومة من ملكيتها المتبقية لجزء من رأسمال تلك الشركات.

ونظرا لعدم توفر البيانات عن مختلف أشكال الإيرادات والمتأتية من مختلف المشاريع التي تمت خصخصتها، فقد تم الاعتماد على بيانات شركة الاتصالات الأردنية كمثال. فقد بلغ إجمالي الإيرادات التي حققتها الخزينة من الشركة خلال عام ٢٠٠٠ حوالي ٧٤ مليون دينار على شكل أرباح وضرائب ورسوم. ويشير التقرير السنوي لمجموعة الاتصالات الأردنية [٨] إلى ارتفاع إيرادات الخزينة من الضريبة التي حصلتها من المجموعة من ٢٥ مليون دينار عام ٢٠٠٠ إلى ٢٧.٢ مليون دينار عام ٢٠٠١. كما وتشير البيانات إلى ارتفاع حصة الحكومة من إيرادات الشركة من ١٠.٨ مليون دينار عام ٢٠٠٠ إلى ١١.٣ مليون دينار عام ٢٠٠١. بالمقابل، ارتفعت رسوم عقد الإدارة [٩] التي تدفعها المجموعة إلى شركة FCR من حوالي ٦ مليون دينار عام ٢٠٠٠ إلى ٨,٨ مليون دينار عام ٢٠٠١. [١٠]

رابعا: أثر التخاصية على الاحتياطيات الاجنبية

نظراً لأن الحكومة قد أودعت عوائد التخاصية في حساب خاص بالبنك المركزي الأردني، وحيث أن رصيد هذا الحساب يدخل ضمن الاحتياطيات

---

(٨) تشمل مجموعة الاتصالات الأردنية على الشركة الأم (المشغل المنفرد للهواتف الثابتة) وشركة موبايلكم ومشغل الاتصالات المتنقلة الأردني وجلوبال وون وشركة e-dimension (http://www.jordantelecom.jo/jtannual/finnacial /cons_st.htm).

(٩) تبلغ رسوم عقد الادارة بموجب العقد الموقع بين الشركة وشركة FCR ٣% من اجمالي الايرادات السنوية.

(١٠) نفس المرجع السابق.

الأجنبية للبنك المركزي، فقد ارتفع حجم رصيد الاحتياطيات الأجنبية للبنك المركـزي خلال عام ١٩٩٨ بقيمة ١٠٢ مليون دولار أمريكي نتيجة لبيع ٣٣% من أسـهم شركـة مصانع الأسمنت . وارتفع الرصيد خلال عام ٢٠٠٠ بقيمة ٦٢٢ مليـون دولار نتيجـة لبيع ٤٨% مـن رأس مـال شركـة الاتصـالات. وقـد أدى ارتفـاع رصـيد الاحتياطيـات الأجنبية الى تمكين البنك المركزي من المحافظة على استقرار مستويات الأسعار، حيث لم يتجاوز معدل التضخم خلال الخمس سنوات الماضية عن ٢% ، وتغطي مستويات الاحتياطيات ما يزيد عن سبع أشـهر مسـتوردات ، وهـو مسـتوى مـريح جـدا وفقـا للمعايير الدولية.

خامسا: أثر التخاصية على المديونية الخارجية والداخلية

نتيجـة لعمليـة التخاصـية توقفـت عمليـات اقـتراض المؤسسـات التـي تـم خصخصـتها مـن الخزينـة ، وعملـت كـذلك عـلى تحييـد تـأثير عمليـات الاقـتراض المستقبلية على الخزينة . بالإضافة إلى ذلك، قامـت الحكومـة باسـتخدام جـزء مـن عوائد التخاصية لسداد بعض الديون المستحقة على المملكة والمؤسسات التي جـرت تخاصيتها.[١١]

سادسا: أثر التخاصية على مستويات الأسعار

يأتي تأثير عمليات التخاصية على مستويات الأسعار مـن خـلال التغيـير الـذي حصـل عـلى آليـات وأنظمـة تسـعير السـلع والخـدمات التـي تقـدمها الشركـات والمؤسسات التي تمت خصخصتها. وبشكل عام يمكن ملاحظـة التغـير الـذي حصـل على الأسعار من عدة جوانب منها ؛ سعر السلعة أو الخدمة قبل وبعـد التخاصـية ؛ وقيمة فواتير الخدمات (كفاتورة الهاتف أو فاتورة المياه على سبيل المثال) التي كـان يدفعها المستهلك قبل وبعد التخاصية ؛ بالإضافة إلى التغير الذي حصل على مكونات سلة الاستهلاك التي يستهلكها المواطن والتي يحتسـب عـلى أساسـها الـرقم القيـاسي لتكاليف المعيشة .

---

(١١) أنظر التفاصيل في الفصلين السادس والتاسع.

وبشكل عام يمكن حصر أسباب ارتفاع الأسعار بعد التخاصية وعمليات إعادة الهيكلة بما يلي:

(١) توقف الدعم الذي كانت تقدمه الحكومة لبعض السلع والخدمات التي كانت تقدمها الشركات والمؤسسات التي تمت خصخصتها، وظهر ذلك بشكل مباشر على أسعار المياه والهاتف وأسعار خدمات منتجع حمامات ماعين على سبيل المثال . فقد ارتفعت فاتورة الهاتف ، على سبيل المثال، نتيجة لمجموعة من العوامل منها إلغاء المكالمات المجانية بالتدريج بعد خصخصة الشركة .

(٢) تحسن نوعية الخدمات والسلع المنتجة نتيجة للتحسينات التكنولوجية والإدارية التي أدخلت على تلك السلع والخدمات، ومثال ذلك الإسمنت والمياه والهواتف.

(٣) دخول سلع وخدمات جديدة لسلة الاستهلاك التي يستهلكها المواطن ، نتيجة لقيام الشركات بإنتاج سلع وخدمات جديدة لا يستطيع الفرد الاستغناء عنها إذا ما أراد مجاراة عمليات التطور والتحديث على مستوى الاقتصاد الكلي. وكمثال على ذلك خدمات الإنترنت والهواتف الخلوية.

وتجدر الإشارة إلى أن ارتفاع الرقم القياسي للنقل والاتصالات قد ساهم بحوالي ربع الزيادة في معدل التضخم خلال الفترة ١٩٩٨ -٢٠٠٢.[١٢] وهذا يؤكد صحة ما أشرنا إليه من حيث مساهمة دخول سلع وخدمات جديدة لسلة الاستهلاك اليومية للمواطنين في ارتفاع معدلات التضخم.

---

(١٢) البنك المركزي الأردني ، النشرة الإحصائية الشهرية ، نيسان ٢٠٠٣، المجلد ٣٩، العدد ٤ ، جدول رقم ٥٩.

سابعا: أثر التخاصية على الإنتاجية والأداء

كانت الآثار الأولية لعملية التخاصية على الإنتاجية وأداء الشركات إيجابية وملحوظة في كافة القطاعات والشركات التي جرى خصخصتها. وفيما يلي أهم التطورات في مختلف القطاعات:

أ- قطاع المياه

كانت النتائج الإيجابية لتوقيع عقد إدارة مياه ومجاري عمان الكبرى واضحة فظهرت على شكل توفير في نسبة الفاقد من المياه ، حيث انخفضت النسبة من حوالي ٥٦% عام ١٩٩٩ الى حوالي ٤٨% عام ٢٠٠١. كما ظهر التحسن في أداء سلطة المياه من خلال ارتفاع إجمالي التحصيلات من ٢٣.٦ مليون دينار إلى ٢٥.٧ مليون دينار (أو ما نسبته ٨.٩%) خلال الفترة ١٩٩٩/٢٠٠٠. وارتفع عدد العدادات المحدثة من ١١١٣٦ إلى ٦٣٨٥٤ خلال نفس الفترة السابقة، كما وارتفع عدد التوصيلات الجديدة من ٩٥٨١ مترا إلى ١٢٨٦٠ مترا خلال نفس الفترة. [١٣]

أ- شركة مصانع الإسمنت الأردنية

انعكس تحسن أداء شركة مصانع الإسمنت الأردنية في ارتفاع قيمة صادرات الإسمنت بنسبة ٥٤.٧% عام ٢٠٠١ مقارنة مع عام ٢٠٠٠ وبنسبة ١٢% عام ٢٠٠٢ مقارنة مع العام الذي سبقه ، مقابل نسبة نمو ٢.٣% عام ١٩٩٩ مقارنة مع العام الذي سبقه . [١٤] كما وانعكس التحسن في أداء الشركة من خلال بدء استعانة شركة لافارج بالكوادر الأردنية في تشغيل شركات تمتلكها خارج المملكة.

---

(١٣) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (٩) شباط ٢٠٠١، ص٨-٩.

(١٤) البنك المركزي الأردني، مرجع سبق ذكره.

ج – مؤسسة النقل العام

ظهر التحسن في أداء مؤسسة النقل العام من خلال ارتفاع عدد مستخدمي وسائل النقل العام نتيجة تحسن الخدمة من حوالي ٦٠ ألف راكب يوميا قبل منح امتيازات التشغيل للقطاع الخاص ، إلى ١٢٠ ألف راكب يوميا عام ٢٠٠١.

د - شركة الاتصالات الأردنية

اتضح التحسن في إنتاجية وأداء شركة الاتصالات الأردنية من خلال عدة أمور من بينها ؛ الخدمات الجديدة التي أصبحت تقدمها الشركة ، واتساع شمولية وتغطية الخدمات لكافة مناطق المملكة ، وارتفاع أعداد الخطوط المباعة ، وتحسن مستويات الخدمة الهاتفية ، وانخفاض مدة الانتظار للحصول على خط هاتف من عدة أشهر ليومين فقط ، وارتفاع إيرادات الشركة بنسبة ١٩% بعد العامين الأولين لعملية التخاصية مقارنة مع نسبة نمو مقدارها ٣% فقط في عام ١٩٩٩. كما وتشير البيانات إلى ارتفاع أعداد المشتركين بنسبة ٢٦% خلال عام ٢٠٠١ مقارنة بنسبة ٢١% في عام ٢٠٠٠، ليصل إجمالي عدد المشتركين إلى حوالي ٨٦٠ ألف مشترك في كافة خدمات الاتصالات التي تقدمها المجموعة ، وهي الهاتف الثابت والهاتف المتنقل والإنترنت . (١٥)

ثامنا: أثر التخاصية على المنافسة وتنويع الخدمات

ظهر أثر التخاصية على زيادة المنافسة بشكل جلي من خلال أنهاء حالات الاحتكار التي كانت تتمتع بها العديد من الشركات والمؤسسات التي تمت خصخصتها ، كشركة الاتصالات التي كانت تتمتع بانفرادية في معظم

---

(١٥) أنظر: http://www.jordantelecom.jo/jtannual/finnacial/jtc_grp_result2.htm

خدمات الاتصالات [١٦] ، وشركة الإسمنت التي كانت تتمتع بامتياز في القطاع لمدة خمسين عاما (انتهت في نهاية عام ٢٠٠١) . ونتيجة لفتح القطاع للمنافسة تم تشغيل شبكة موبايلكم الخلوية (وهي الشركة الثانية التي تقدم خدمة الهواتف الخلوية إلى جانب شركة فاست لينك) الأمر الذي أدى إلى انخفاض أسعار خدمات الهواتف الخلوية بنسبة ٤%، واتساع السوق بنسبة ٤٠٠% وازدياد وتنوع الخدمات (فتوفرت خدمة WAP باللغة العربية) . [١٧] ويبين الجدول رقم (٣) عدد الشركات العاملة في القطاع بعد عام ١٩٩٤ وفقاً لنوع الخدمة التي تقدمها وعدد الرخص الممنوحة من قبل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وصفة السوق الذي تعمل فيه كل شركة. فبعد أن كانت شركة الاتصالات الأردنية هي الشركة الوحيدة في المملكة التي تقدم خدمات الاتصالات المختلفة ، وصل عدد الشركات العاملة في القطاع إلى اثنتين وثلاثين شركة اتصالات تقدم خدمات اتصالات متنوعة . فهناك تسع خدمات اتصالات رئيسية ، تقدم منها خمس خدمات في سوق احتكارية تامة Perfect Monopoly، وثلاثة في سوق تتصف بالاحتكار الثنائي Duopoly ، وخدمة واحدة تقدم في ظل سوق تنافسية تامة perfect competition وهي تراسل المعطيات.

---

(١٦) وفقا للاتفاقيات التي تم توقيعها، ما تزال الشركة تتمتع بفترة انفرادية exclusivity period في تقديم خدمة الهواتف الثابتة حتى نهاية عام ٢٠٠٤.

http://www.jordantelecom.jo/jtannual/finnacial/(jtc_grp_result2.htm).

(١٧) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢، ص (٧).

جدول رقم (٣)

عدد الرخص والشركات العاملة في القطاع ونوع الخدمة التي تقدمها وصفة السوق الذي تعمل به

نوع الخدمة	هواتف ثابتة	هواتف عمومية	هواتف متنقلة	تراسل معطيات	Paging نداء آلي	شبكة اتصالات	تشغيل	تزويد	بطاقات مدفوعة الثمن مسبقا	الإجمالي
عدد الرخص	١	٢	٢	٢١	١	١	١	١	٢	٣٢
عدد الشركات العاملة	١	٢	٢	٢١	١	١	١	١	٢	٣٢
صفة السوق	احتكار	احتكار ثنائي	احتكار ثنائي	منافسة تامة	احتكار	احتكار	احتكار	احتكار	احتكار ثنائي	منافسة احتكارية
مدة الرخصة (سنة)	١٥	١٥، ١٥	١٥	١٠	١٥	١٥	١	١	١	١-١٥
أعداد العاملين	٤٠٠٠	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م.	٥٠٠٠**

ملاحظة: غ.م : غير متوفر.

المصدر: TRC Communicator, Newsletter of the Telecom Regulatory Commission , different Issues

وبذلك ، يمكن القول بأن الصفة العامة للسوق الذي تعمل به شركات الاتصالات هي سوق منافسة احتكارية Monopolistic Competition ، تتميز بوجود أعداد كبيرة من المنتجين المستقلين يقدمون منتجات (خدمات) متمايزة Differentiated وان كانت متماثلة Similar ، أي أن كل شركة تنتج سلعاً لا تعتبر بديلاً كاملاً لما تنتجه الشركات الأخرى ، وكل مستهلك يفضل منتجات شركة معينة . وإذا ما سمحت ظروف السوق ، سيزداد عدد الشركات للخدمات التي لا يتصف سوقها بالمنافسة التامة perfect competition ، الأمر الذي يعني تحسين نوعية الخدمات وانخفاض الأسعار .

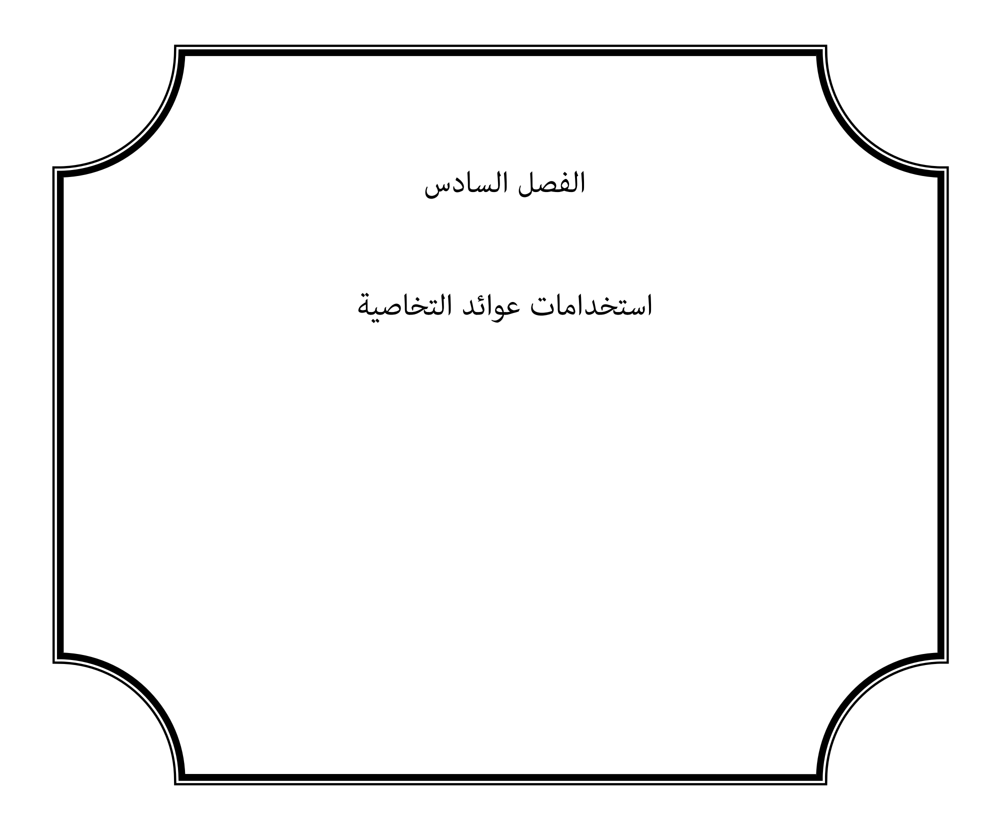
ولكن ماذا عن سوق تراسل المعطيات ؟ فهذا السوق تنطبق عليه كافة شروط سوق المنافسة التامة كوجود عدد كبير من الشركات وتوفر سلع متشابهة ومعلومات وفيرة عن الخدمات والسلع الموجودة في السوق بالإضافة إلى حرية الدخول إلى السوق.

هل سيتم اللجوء إلى سياسة الاندماج بعد التخاصية في قطاع الاتصالات؟

تقوم سياسة التخاصية كما هو معروف على مبدأ تنازل الحكومة عن حقوق معينة مثل الملكية و/أو الإدارة و/أو الاستثمار و/أو التطوير و/أو التشغيل، للقطاع الخاص. وتقتضي هذه العملية إجراء بعض عمليات إعادة الهيكلة الإدارية والمالية والقانونية على المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية إذا ما أريد له النجاح. وكما ان شكل عمليات إعادة الهيكلة وحجمها يعتمد في النهاية على أسلوب التخاصية المتبع . فقد تقتضي عملية خصخصة مؤسسة عامة ما تجزئة نشاطات تلك المؤسسة إلى عدة شركات منفصلة ، كما حصل في قطاعات الكهرباء والاتصالات والطيران . ففيما يتعلق بسلطة الكهرباء ، وبعد أن تم تحويل السلطة إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة وتخضع لقانون الشركات ، تم فصل نشاطات التوزيع عن نشاطات النقل وعن نشاطات التوليد ، وتم إنشاء ثلاثة شركات منفصلة لكل نشاط استثماري بهدف تحويل بعضها للقطاع الخاص . وتجدر الإشارة إلى أن القطاع الخاص موجود بالأصل في هذا القطاع في بعض مناطق المملكة الأخرى .أما فيما يتعلق بالملكية الأردنية ، فقد كان الهدف من فصل وحداتها الاستثمارية وتحويلها إلى شركات مستقلة وإعادة هيكلتها ماليا واداريا ، هو لتمهيد السبيل أمام الملكية الأردنية (كشركة طيران) للخصخصة. وفيما يتعلق بالاتصالات ، فان عملية تحرير القطاع وخصخصة شركة الاتصالات فتحت المجال أمام القطاع الخاص للدخول للقطاع بسرعة . وبعد مضي ثمان سنوات على صدور قانون الاتصالات لسنة ١٩٩٥ ، أصبح لدى المملكة الآن

(٣٢) شركة تقدم مختلف خدمات الاتصالات. فهنالك رخصة لشبكة الهواتف العامة (ثابتة) PSTN ، ورخصتا خدمة هواتف متنقلة (الخلوية)، ورخصتا هواتف عمومية، ورخصة خدمة نداء آلي، وإحدى وعشرون رخصة خدمة تراسل معطيات، ورخصة خدمة تشغيل نظام الاتصالات الشخصية العالمية المتنقلة عبر الأقمار الاصطناعية (GMPCS)، ورخصة تزويد خدمة الاتصالات الشخصية العالمية المتنقلة عبر الأقمار الاصطناعية (GMPCS) ، ورخصتا خدمة البطاقات الهاتفية المدفوعة مقدما.

وتشجع الحكومة سياسة الاندماج في قطاع البنوك وقطاع شركات التأمين ، ومن المتوقع أن تنتقل هذه السياسة إلى قطاع الاتصالات وخاصة شريحة تراسل المعطيات التي وصل فيها عدد الشركات إحدى وعشرين . ومن المفترض أن ينعكس هذا العدد الكبير من الشركات إيجابا على نوعية الخدمات التي تقدم للمستهلكين وذلك نتيجة المنافسة المفترضة في هذا القطاع. كما ويفترض أن ينعكس العدد وازدياد حدة المنافسة على شكل انخفاض في سعر الخدمة المقدمة. لكن ، التساؤلات التي يمكن أن تطرح هي ما يلي: هل تحتاج المملكة لهذا الكم من الرخص في هذا القطاع الجزئي؟ وهل يستوعب السوق الأردني هذا العدد من الشركات التي من المفترض أن تتقاسم السوق وتحقق أرباحا معقولة حتى تستمر بتقديم خدماتها للمستهلكين وبنوعية جيدة؟ من المرجو أن لا يعكس ارتفاع عدد الرخص حاجة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات للإيرادات في هذه المرحلة ، وأن يكون العدد الكبير انعكاسا لحاجة السوق . فان لم يصح التوقع الأخير قد يصبح سوق هذا النوع من الخدمات مضطرا للجوء في المستقبل القريب إلى سياسة الاندماج وما يتبعها من تكاليف مالية وادارية على مستوى القطاع والاقتصاد الكلي. فالمطلوب من هيئة تنظيم قطاع الاتصالات إعداد دراسة لقياس الطلب المتوقع على خدمات الاتصالات بشكل عام ولكل خدمة اتصالات على حدا ، وذلك بهدف تحديد عدد الرخص المطلوبة على المدى المتوسط والبعيد.



الفصل السادس

استخدامات عوائد التخاصية

استخدامات عوائد التخاصية

يهدف هذا الفصل إلى تقييم الكيفية التي استخدمت بها عوائد التخاصية في الأردن ، وذلك بمقارنة ما نصت عليه مواد قانون التخاصية الأردني والاستراتيجية الوطنية للتخاصية التي أقرتها الحكومة من جهة ، ومقارنة التجربة الأردنية مع تجارب الدول المتقدمة والنامية من جهة أخرى . وبشكل أكثر تحديدا يهدف هذا الفصل إلى الإجابة على التساؤلات التالية : هل تم ادخار واستثمار عوائد التخاصية أم تم إنفاقها ؟ وإذا لم يتم ادخارها واستثمارها، فكيف تم استخدامها خلال الفترة قيد الدراسة ؟ وهل كانت الاستخدامات منطقية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ؟

أولا: الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى

تم تلخيص تجارب بعض الدول الصناعية والنامية وتوصيات صندوق النقد الدولي في الإطار رقم (١) . فكما يلاحظ ، تشير تجارب الدول النامية والصناعية ومقترحات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ،كما يبينها الإطار رقم (١) ، إلى الحقائق التالية: أولا، تركز مقترحات كلا من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على استخدام العوائد لتسديد الدين العام الداخلي والخارجي. ثانيا، عدم وجود اتجاه عام وموحد لاستخدام عوائد التخاصية في مختلف الدول ، فقد تراوحت الاستخدامات ما بين تسديد الديون الحكومية ، وتمويل عمليات إعادة هيكلة المؤسسات العامة الخاضعة لبرامج التخاصية ، ودعم صناديق التأمين ضد البطالة ، وفي بعض الدول تم تحويل عوائد التخاصية إلى الخزينة العامة للدولة باعتبارها جزء من الإيرادات العامة للحكومة.

الإطار رقم (١)

البدائل المطروحة في كيفية التصرف في عوائد التخاصية

المؤسسة الدولية/ الدولة	الى اين تم تحويل عوائد التخاصية ؟	الاستخدامات المختلفة لعوائد التخاصية	ملاحظات
١. البنك الدولي(World Bank)	•	• تسديد الدين العام الداخلي • تسديد الدين العام الخارجي	
٢. صندوق النقد الدولي (IMF)	* فتح حسابات خاصة وتسجيل الايرادات من التخاصية في بند منفصل خارج الموازنة ليدخل في Cash Balanceوبذلك تعتبر الايرادات القادمة من عوائد التخاصية غير عادية.	• تسديد الدين العام الداخلي • تسديد الدين العام الخارجي	
٣. الدول الصناعية:-			
- بريطانيا ونيوزلندا	تم تحويل الاموال من عوائد التخاصية الى الموازنة العامة	* تسديد الدين المحلي للحكومة البريطانية	
- فرنسا	* فتح حساب خزينة خاص لاستقبال جميع عوائد التخاصية فقط	(1) تسديد الدين العام من خلال تحويل ٢/٣ من المال الى صندوق اطفاء الديون، وصندوق الصناعة الوطنية، وصندوق البنوك الوطنية (2) مساهمات رأسمالية لبعض SOEs من خلال تحويل ١/٣ من المال الى حسابات خاص اخرى	* تحتاج السحوبات من تلك الحسابات الى موافقة البرلمان كجزء من عمليات الموازنة
- ايطاليا	•	* تسديد الديون الحكومية	
- المانيا	(١) * تنص المادة (١) من قانون التخاصيةعلى استخدام جزء من عوائد التخاصية لاعادة هيكلة المؤسسات والمساهمة في تزويد بعض الاموال للموازنة العامة ولمواجهة الانفاق الجاري لوزارة التخاصية في المانيا	(٢) * المادة (٢٥) من معاهدة الوحدة لعام ١٩٩٠ تنص على استخدام جزء من عوائد التخاصيةفي حالات فردية، لتخفيض عبء ديون المؤسسات الزراعية في المانيا	* موافقة مجلس الوزراء الالماني ضرورية للسحب من الاموال
٤. الدول النامية :-			
- تركيا	•	• دعم صندوق التامين ضد البطالة • اطفاء ديون بعض المؤسسات التي تم تخصيصها	
- الفلبين	* تنص المادة (٣٤) من قرارات الرئيس العامة على تحويل عوائد التخاصية الى الخزينة باعتبارها جزء من ايرادات الحكومة العامة	* يحتفظ صندوق التخاصية بجزء من الاموال بعد موافقة اللجنة العليا للتخاصية لتغطية نفقاته ومصاريفه التي يتكبدها في عملية التخاصية	
- مصر	تحول عوائد التخاصية لشركات عامة تسمى State Holding Companies	• تسديد الديون المستحقة للبنوك التجارية المملوكة من قبل الحكومة • اعادة هيكلة المرافق العامة الخاسرة	
- المغرب	* تحول عوائد التخاصية للحكومة المركزية		
- المكسيك	* تم استخدام جميع عوائد التخاصية لتسديد الدين العام		
- هنغاريا	* تنص المادة (٦) من قانون المالية لعام ١٩٩٣ على تحويل جزء من عوائد التخاصية لوكالة التخاصية العامة	* تغطية بعض تكاليف التخاصية وتوزيع اجزاء اخرى على الصناديق التالية: صندوق التشغيل، صندوق التنمية الاقليمية، وصندوق اعادة الاعمار الزراعي	
- بلغاريا	* فتح حساب خاص	* الهدف من الحساب الخاص هو تمويل خمسة صناديق هي (١) صندوق التخاصية لمواجهة النفقات (٢) صندوق التعاون وتوزع اسهمه على المالكين السابقين	

المصدر: إعداد الباحث

ثانيا: استخدامات العوائد وفقا لقانون التخاصية

يشير قانون التخاصية الاردني إلى انه سيتم التعامل مع عوائد التخاصية من خلال إنشاء صندوق يسمى "صندوق عوائد التخاصية"، تودع فيه جميع عوائد التخاصية لاستثمارها وإدارتها من قبل الهيئة التنفيذية للتخاصية وتحت إشراف المجلس الأعلى للتخاصية. يفهم من ذلك أن الهدف من إنشاء الصندوق هو تحييد أموال التخاصية عن الاستخدامات الجارية للموازنة العامة ، وهذا أمر ضروري وهام لمثل هذه العوائد التي لا تتكرر. وتجدر الإشارة إلى أنه لهذا الحين لم يتم إنشاء الصندوق. أما فيما يتعلق بكيفية استخدام عوائد التخاصية ، فقد أوضحت الفقرة (د) من المادة (١٣) من قانون التخاصية أن الاستخدامات ستكون بقرار من مجلس الوزراء وفي الأغراض التالية:

(أ) سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخاصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.

(ب) شراء الديون المترتبة على الحكومة للاستفادة مما يتأتى لها من خصم على هذه الديون أو لتسديدها عن طريق المبادلة أو أي طريقة أخرى يقرها المجلس ويوافق عليها مجلس الوزراء.

(ج) الاستثمار في الأصول المالية.

(د) تمويل النشاطات الاقتصادية والاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي المجدي والتي تساعد على تحقيق التنمية المستدامة على أن تدرج في قانون الموازنة العامة.

(هـ) إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي يجري تخاصيتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات.

(و) شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم تخاصيتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الاجتماعي.

ثالثا: استخدامات عوائد التخاصية وفقا للإستراتيجية الوطنية للتخاصية

تؤكد الاستراتيجية الوطنية للتخاصية إلى انه لن يتم استخدام عوائد التخاصية لتمويل النفقات الجارية للحكومة ، إنما سيتم إيداعها في حساب خاص لدى البنك المركزي كخطوة أولى لحين إنشاء صندوق عوائد التخاصية. كما وتؤكد الاستراتيجية أن استخدام عوائد التخاصية ستُحصر ضمن نفس المجالات والأولويات والأسس والآليات المحددة في قانون التخاصية.

إن المدقق لأشكال الاستخدامات المرسومة في قانون التخاصية يلاحظ أنها لم تبتعد عن أشكال الاستخدامات كما أشارت إليها تجارب الدول النامية والمتقدمة التي سبقتنا في عملية التخاصية وهذا مؤشر مريح. إلا أن الأمر الذي يثير التساؤل والذي يجب التأكيد عليه هو أن قانون التخاصية يتحدث عن استخدام أصول عوائد التخاصية بصورة مباشرة ، وكان من الأجدى أن يتحدث عن استخدام جزء من عوائد استثمار أموال التخاصية للمحافظة على الأصل وتعظيمه. وبالإضافة إلى ذلك ، فان الفقرة (هـ) من المادة (١٣) من القانون تعتبر عوائد استثمار أموال التخاصية إيرادا للخزينة. وبهذا الخصوص يمكن الإشارة إلى حقيقة هامة وهي أنه وعلى الرغم من أنه من حق الحكومة ، ممثلة بوزارة المالية ، الاستفادة مباشرة من عوائد التخاصية ، إلا أن اعتبار كامل مبالغ عوائد استثمار أموال التخاصية إيرادا للخزينة أمر مجحف بحق هذه الأموال التي لا تتكرر مرة أخرى لأنها إيرادات لأصول وطنية تم بيعها وكانت تدر دخلا متكررا للخزينة . كما أن نص الفقرة (هـ) من المادة (١٣) يتناقض بشكل مباشر مع نص الفقرة (أ)

من نفس المادة والتي تنص على إنشاء صندوق عوائد التخاصية ، وذلك للسبب التالي: إن القيام بحسبة بسيطة جدا لإجمالي عوائد التخاصية وحجمها المتوقع مستقبلا، والتدقيق في استخداماتها المتمثلة في ؛ سداد وشراء الديون، وتمويل الاستثمارات، واعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات التي يجري خصخصتها ، وشراء سنوات خدمة من مؤسسة الضمان الاجتماعي للموظفين في المؤسسات التي جرى خصخصتها ؛ يلاحظ انه في ضوء هذه الاستخدامات وفي ضوء تحويل كامل عوائد استثمار أموال التخاصية للخزينة العامة، فانه من المتوقع إنفاق كامل عوائد التخاصية في غضون سنوات قليلة قادمة . فإذا كان هذا سيحصل فعلا، فلن يعود هنالك جدوى من إنشاء صندوق عوائد التخاصية ؟ وفي هذه الحالة نرى أن إبقاء عوائد التخاصية في حساب خاص لدى البنك المركزي لإدارتها واستثمارها كغيرها من الأموال أمر فيه توفير للتكاليف الإدارية والمالية اللازمة لإنشاء الصندوق وإدارته.

أما إذا كانت هناك جدية في مسألة إنشاء صندوق عوائد التخاصية ، فقد يكون من الحكمة أن يتم تعديل الفقرة (د) من المادة (١٣) والمتعلقة باستخدام عوائد التخاصية بحيث تصبح كما يلي:

(١) يتم استثمار وإدارة رصيد أموال التخاصية من قبل هيئة مستقلة تنشأ لهذا الغرض ، بمختلف أدوات الاستثمار قصيرة ومتوسطة الأجل بهدف تعظيم الرصيد.

(٢) يتم استخدام ٥٠% فقط من عوائد استثمار أموال التخاصية السنوية (دون المساس برصيد أموال التخاصية) ، وذلك في نفس الأغراض الواردة في نص الفقرة (د) من المادة (١٣) من قانون التخاصية. وأن يتم كذلك تعديل نص الفقرة (هـ) من نفس المادة (١٣) بحيث تصبح كما يلي: يتم تحويل ٢٥% فقط من عوائد استثمار أموال التخاصية للخزينة العامة سنويا (بدلا من تحويل كامل مبالغ عوائد استثمار أموال

التخاصية). وبذلك تكون حصة وزارة المالية من عوائد استثمار أموال التخاصية ٧٥% . أما المبلغ المتبقي من عوائد استثمار أموال التخاصية والذي يشكل ٢٥% فقط ، فيجب أن يتم إضافته لرصيد أموال التخاصية بهدف تعظيمه بشكل مستمر.

والأمر الآخر الذي قد يثير الاستغراب هو نص الفقرة (د/٣) من المادة (١٣) من قانون التخاصية والتي تشير إلى استثمار أموال التخاصية في أصول مالية. فإذا كان المقصود بالأصول المالية الأسهم، فإن ذلك يعني احتمالية عودة الحكومة إلى التملك في المشاريع التي جرى خصخصتها مرة أخرى. أما إذا كان المقصود بها سندات وأذونات خزانة محلية وأجنبية، فان ذلك لا يعتبر عودة الحكومة للتملك بالمشاريع القائمة ولا يعني إعادة تأميم الشركات التي جرى خصخصتها. ومن منطلق التوجه العام للمملكة نحو الانفتاح واعطاء دور أكبر للقطاع الخاص قد يكون المعني من نص تلك المادة هو الاستثمار في الأصول بهدف تحقيق أرباح سريعة وليس لأغراض التملك والسيطرة والتدخل في الشؤون اليومية لادارة المؤسسات . وإلا فما الفرق بين ما تقوم به المؤسسة الأردنية للاستثمار وبين ما ستقوم به إدارة صندوق عوائد التخاصية في حالة الاستثمار بالأصول المالية (على شكل أسهم)؟"

رابعا: حجم ومصادر عوائد التخاصية

بلغ إجمالي عوائد التخاصية في الأردن حوالي ٩٩٨ مليون دولار أمريكي، في نهاية عام ٢٠٠٢ ، كان منها حوالي ٧٠% بالعملة الأجنبية والباقي بالدينار الأردني. ويشكل هذا المبلغ حوالي ١١.٣% من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠١، وحوالي ٤٣.١% من إجمالي الإيرادات المحلية للموازنة العامة ، وحوالي ٣٢.٧% من إجمالي النفقات العامة للموازنة لعام ٢٠٠١.

ويمكن التمييز بين مصدرين رئيسين من مصادر عوائد التخاصية هما؛

المصدر الأول ، العوائد التي أنتجتها المؤسسة الأردنية للاستثمار من خلال بيع حصص الحكومة في الشركات التي تساهم فيها الحكومة من خلال المؤسسة.

والمصدر الثاني، العوائد التي أنتجتها الوزارات المعنية بالمشاركة مع الهيئة التنفيذية للتخاصية جراء خصخصة المؤسسات العامة باستخدام مختلف أساليب التخاصية. وقد شكلت حصة المصدر الثاني حوالي ٨٦.٢% من إجمالي العوائد .

ويبين الجدول رقم (١) بشكل مفصل مصادر إيرادات عوائد التخاصية في الأردن خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠٠٣).

جدول رقم (١)

عوائد التخاصية وفقا للقطاع/المشروع خلال الفترة (١٩٩٦- ٢٠٠٣)

	المشروع/القطاع	**العوائد بالمليون دولار أميركي**	**النسبة الى إجمالي العوائد**
١.	الإسمنت	١٤٣.٤	%١٤.٤
٢.	الاتصالات	٦٢٢	%٦٢.٥
٣.	النقل العام (متكرر)	٠.٧ (٥ سنوات)	%٠.٣
٤.	الملكية الأردنية	٨٩.٨	%١٣.٨
٥.	المؤسسة الأردنية للاستثمار	١٥٠	%١٣.٨
	الاجمـــــالي	٩٩٨	%١٠٠
	نسبة إجمالي العوائد إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	%١١.٣	
	نسبة إجمالي العوائد إلى إجمالي إيرادات الموازنة العامة (%)	%٤٣.١	
	إجمالي العوائد إلى إجمالي نفقات الموازنة العامة (%)	%٣٢.٧	

المصدر:

(١) الهيئة التنفيذية للتخاصية ، نشرة أخبار التخاصية ، عدد (٩) شباط ٢٠٠١.
(٢) وزارة المالية، نشرة مالية حكومية، مجلد (٣) عدد (١٢)، كانون ثاني ٢٠٠٢.
(٣) البنك المركزي الأردني ، النشرة الإحصائية الشهرية ، مجلد (٣٩) ، العدد (٤) ، نيسان ٢٠٠٣ .

تشير بيانـات الجـدول رقـم (١) إلى أن حـوالي ثلاثـة أربـاع (٧٧.١%) إجـمالي عوائد التخاصية جاء من مشروعين هما شركـة الاتصـالات وشركـة مصـانع الإسـمنت اللتان تم خصخصتهما باستخدام أسـلوبي خصخصـة رأس المـال والبيـع عـلى التـوالي. لذلك، يمكن القول أن أسلوبي تخاصية رأس المال والبيع هما أكثر أسـاليب التخاصـية تحقيقاً للإيرادات. والتساؤل الـذي يطـرح في هـذه المرحلـة هـو " أيـن هـي عوائـد التخاصية، وكيف تم استخدامها في الأردن؟"

لقد قامت الحكومة بفتح حساب خـاص لـدى البنـك المركـزي لإيـداع عوائـد التخاصية التي تأتي عن طريق الوزارات المعنية . أما فيما يتعلق بعوائد بيـع حصـص الحكومة عن طريق المؤسسة الأردنية للاستثمار فيتم توزيعها وفقا لنص المادة (١٠) من قانون المؤسسة رقم (١٨) لسنة ١٩٩١ والمعدل بالقانون رقم (٢٢) لسـنة ٢٠٠١، حيث يتم تحويل ما نسبته ٣٧.٥% من الإيرادات للحساب الخاص في البنك المركـزي .

وكما يشير الجدول رقم (٢) أدنـاه فقـد أنفقـت الحكومـة حتـى نهايـة عـام ٢٠٠٢ ما يعادل ٦٤.٧% من عوائد التخاصية ، بمـا فيهـا إيـرادات محفظـة المؤسسـة الأردنية للاستثمار، وهذا يعادل ٧.٣% مـن النـاتج المحـلي الإجـمالي لسـنة ٢٠٠١، أو ٢٧.٩% من الإيـرادات المحليـة للموازنـة ، أو ٢١.٢% مـن إجـمالي النفقـات العامـة للموازنة لنفس العام.

خامسا: الاستخدامات الفعلية لعوائد التخاصية

يشير الجدول رقم (٢) الى أن إجـمالي النفقـات مـن عوائـد التخاصـية بلغـت حوالي ٥١٥.٣ مليون دولار أميركي . وإذا ما تم التسليم بافتراض أنه تم إنفاق المبـالغ التي تم تحويلها مـن بيـع أسـهم الشركات المدرجـة في محفظـة المؤسسـة الأردنيـة للاستثمار لأنها كانت تذهب للموازنة مباشرة قبل إنشاء الحسـاب الخـاص في البنـك المركزي، فان أجمالي النفقات مـن عوائـد التخاصـية تصـل الى حـوالي ٦٤٣.٧ مليـون دولار أميركي . وبذلك ، يكون صافي المبلغ المتبقي من عوائد

التخاصية هو حوالي ٢٥١.٣ مليون دينار (أو ما يعادل ٣٥٤.٣ مليـون دولار في نهايـة شهر حزيران ٢٠٠٣).

وفيما يلي تفصيل بأهم استخدامات عوائد التخاصـية خـلال الفـترة (١٩٩٦ – ٢٠٠٣) : الإنفـاق عـلى مشرـوعات تنمويـة وشراء ومبادلـة ديـون الأردن لفرنسـا وبريطانيا وتسديد قروض الملكيـة الأردنيـة تجـاه البنـوك المحليـة. فقـد تـم أنفـاق حوالي ٣٤٤ مليون دولار من عوائد تخاصية شركـة الاتصـالات الأردنيـة، وحـوالي ٤٣ مليون دولار من عوائد تخاصية شركة الاسمنت، وحوالي ٦٢مليون دولار مـن عوائـد تخاصـية الملكيـة الأردنيـة . فقـد تـم أنفـاق حـوالي ١٥٧ مليـون دولار مـن عوائـد تخاصية شركة الاتصالات لشراء ومبادلة ديـون عـلى المملكـة، منهـا ٤٤ مليـون دولار لمبادلة ديون الأردن التي استحقت لفرنسا، وحوالي ١١٣ مليون دولار لشراء سـندات بريدي وديون بريطانية. وتشير بيانات الجدول رقم (٢) أن عمليـات شراء ومبادلـة الديون الفرنسية والبريطانية على الأردن وتسديد قروض الملكيــــة الأردنيــــة تجـاه البنوك المحلية حصدت أكثر من ثلث المبالغ التي تـم إنفاقهـا مـن عوائـد التخاصـية (حوالي ٣٨.٥ بالمائة).

جدول رقم (٢) : الاستخدامات الفعلية لعوائد التخاصية وفقا للقطاع/المشروع خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠٠٣)

	الاستخدامات	**مليون دولار أمريكي**
.١	تسديد الديون الخارجية الديون الفرنسية سندات بريدي والديون البريطانية	١٥٧.٧
.٢	تسديد قروض البنوك المحلية قروض بنك الإسكان قروض المؤسسة المصرفية العربية قروض مؤسسة الضمان الاجتماعي وصندوق الادخار إطفاء سندات الملكية الأردنية	٩٠.٤
.٣	مشاريع تنموية مشروع اللجون والكوريدور المائي مراكز الجمارك في العقبة طرق زراعية وريفية مستشفى الملك عبدالله مستشفى الجامعة الأردنية جامعة الملك الحسين بن طلال شراء عقارات لدوائر حكومية مشروع المرابع مشروع مياه اللجون/المرحلة الثالثة مشاريع المجاري شراء مستشفى المفرق التخصصي	٩٠.٢
.٤	قروض إسكان قرض صندوق الإسكان العسكري قرض صندوق إسكان المعلمين قرض مؤسسة الإسكان	٣٦
.٥	خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي	١٤١
.٦	نفقات جارية/ الموازنة العامة للمملكة	١٢٨.٥
	الإجمـــــالي	٦٤٣.٨

المصدر:

(١) الهيئة التنفيذية للتخاصية ، نشرة أخبار التخاصية ، عدد (٩) شباط ٢٠٠١.

(٢) وزارة المالية، نشرة مالية حكومية، مجلد (٣) عدد (١٢)، كانون ثاني ٢٠٠٢.

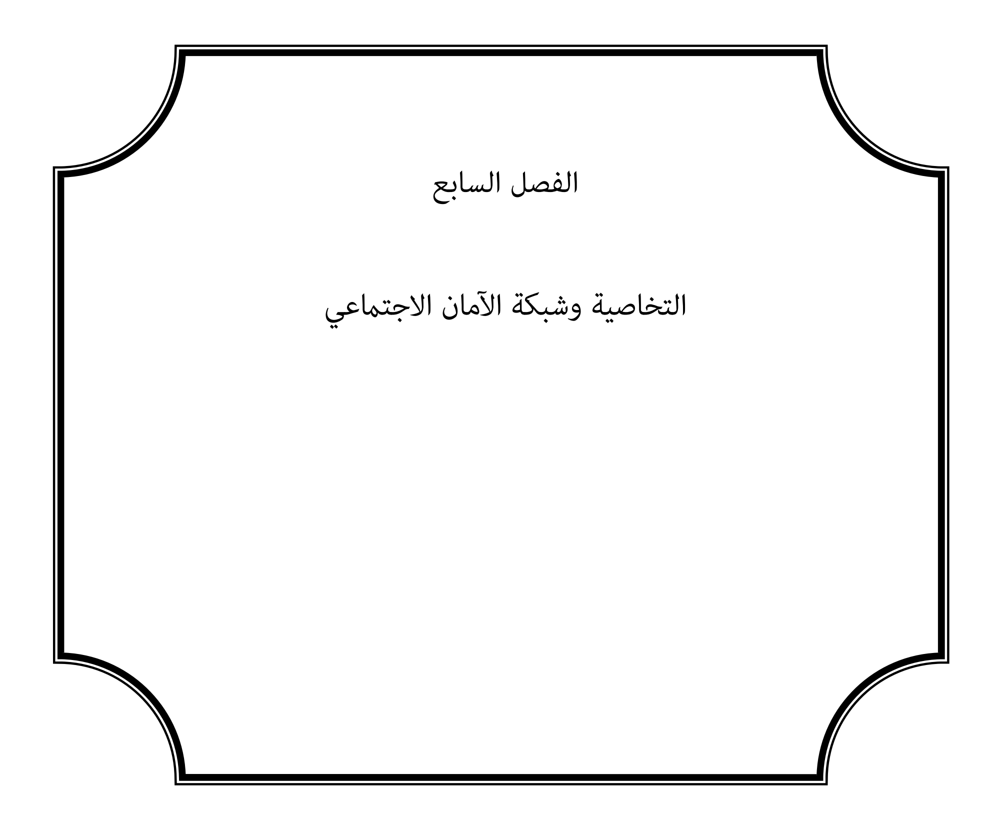
(٣) أخرى .

كما وتم إنفاق حوالي ٩٢.٢ مليون دولار من عوائد تخاصية شركة الاتصالات على مشروعات تنموية مثل مشروعي مياه اللجون والكوردور (بمبلغ ٣٠ مليون دولار) والمراكز الجمركية في العقبة (١٢.٥ مليون دولار) والطرق القروية والزراعية (١٦.٥ مليون دولار) ومستشفى الملك عبدالله (٥ مليون دولار) ومستشفى الجامعة الأردنية (٢.٨ مليون دولار) وجامعة الحسين بن طلال (٧.٠٥ مليون دولار) ومشروع وادي الاثنة والرباع (٢.٠٧ مليون دولار) وشراء عقارات للدوائر الحكومية (١.٥ مليون دولار) ومشروع مياه اللجون للمرحلة الثالثة (٤.٢ مليون دولار) ومشروعات الصرف الصحي (٢.٨ مليون دولار) وحوالي ٧ مليون دولار لشراء مستشفى المفرق التخصصي. كما وتم إنفاق حوالي ١٤ مليون دولار من عوائد تخاصية شركة الإسمنت على شكل قرض لصناديق الإسكان العسكري والمعلمين، وقرض بمبلغ ٧.٨ مليون دولار لمؤسسات الإسكان والتطوير الحضري.

كما وتم استخدم جزء من عوائد تخاصية الملكية الأردنية في تسديد قروض الملكية المستحقة؛ منها ما قيمته ٣٠ مليون دولار لبنك الإسكان ، وحوالي ١.٣ مليون دولار للمؤسسة العربية المصرفية ، ومبلغ ٢٦.٤ مليون دولار لصندوق الادخار والضمان الاجتماعي ، وتسديد ما قيمته ٤.٢ مليون دولار من فوائد قرض البنك العربي . علاوة على ذلك ، فقد تم تخصيص نحو ١٤٠ مليون دينار (أو ما يعادل ١٩٧.٤ مليون دولار) من عوائد التخاصية لتمويل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي أعدته الحكومة بناء على طلب الملك عبد اللـه الثاني، والهادف إلى رفع مستوى معيشة المواطنين عبر إقامة مشروعات تنموية في جميع محافظات المملكة. وتم استثمار ٥٠ مليون دينار في سندات الخزينة الأردنية لمدة ٥ سنوات وبسعر فائدة مقداره ٤-٥% سنوياً وذلك بهدف تمويل قطاع الإسكان . علماً بأن بقية عوائد التخاصية مستثمرة

على شكل ودائع طويلة الأمد.

وأخيرا ، لا بد من التأكيد على ضرورة إنشاء صندوق عوائد التخاصية، واعطاء بعض الاهتمام للمقترحات المطروحة في هذا الفصل للاستفادة من عوائـد التخاصـية على المدى المتوسط والطويل .



الفصل السابع

التخاصية وشبكة الآمان الاجتماعي

التخاصية وشبكة الآمان الاجتماعي

يهدف هذا الفصل إلى دراسة العلاقة ما بين سياسة التخاصية ونتائجها وبين برامج شبكة الأمان الاجتماعي Social Safety Net التي يتبناها الأردن لمواجهة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن تنفيذ برامج التصحيح الاقتصادي بشكل عام.

أولا: الآثار على العمالة

قد تبدو الآثار السلبية على العمالة صغيرة للوهلة الأولى نظراً لأن العديد من حالات الاستغناء عن العمل تحدث قبل البدء بعملية إعادة الهيكلة. وبنفس الوقت قد تعمل الإدارات الجديدة وأصحاب الشركات الجدد على التوسع في نشاطات الشركة بعد خصخصتها، الأمر الذي يعمل على زيادة الطلب على القوى العاملة مع مرور الزمن. لذلك يمكن القول بأنه من المتوقع لحجم العمالة في الشركة التي يتم إعادة هيكلتها وخصخصتها أن ينخفض في الفترة التي تسبق عملية التخاصية نتيجة الاستغناء عن العمالة قبل بدء العملية ، وأن ينخفض خلال فترة تنفيذ عملية التخاصية نتيجة لعمليات إعادة الهيكلة ، ولكنه على الأغلب سيرتفع بعد التخاصية نتيجة للاستثمارات الجديدة.

وللتعامل مع مسألة انخفاض حجم العمالة الناجم عن عملية التخاصية، يجب أن ترافق عملية التخاصية سياسات هيكلية على مستوى الاقتصاد الكلي بهدف خلق فرص عمل جديدة في المدى المتوسط والطويل، ويجب أن يرافق عملية التخاصية توفير شبكة آمان اجتماعي على المدى القصير والمتوسط .

إن للبيئة التنافسية التي تعمل بها المؤسسة المراد خصخصتها وللقيود التي تفرضها المؤسسة على ميزانيتها أهمية كبرى في مدى تأثير عملية التخاصية على حجم العمالة. فإذا كانت المؤسسة العامة مكشوفة للمنافسة ولديها قيود صعبة على ميزانيتها، يكون حجم العمالة الفائضة قليلاً لدى المؤسسة قبل البدء بخصخصتها. لذلك ، من المتوقع أن لا تضيف عملية التخاصية للمؤسسة أية حوافز إضافية لتحسين كفاءتها عن طريق الاستغناء عن القوى العاملة الفائضة.

ثانيا: الآثار على الأسعار والكميات والنوعية

إذا صاحب عملية التخاصية تحسن في الإنتاجية وكفاءة في توزيع الموارد، فان أسعار السلع والخدمات التي تنتجها الشركة المراد خصخصتها ستنخفض وستتحسن نوعية منتجاتها. أما إذا كانت المؤسسة العامة مدعومة بشكل كبير من قبل خزينة الدولة، فان تخفيض الدعم ضمن إطار عملية التخاصية سيؤدي إلى زيادة مستوى الأسعار، الأمر الذي سيؤثر سلبا على مستوى معيشة الطبقة الفقيرة التي تستهلك بشكل كبير منتجات وخدمات تلك الشركة. أما إذا كان الدعم المقدم من الحكومة يذهب إلى الطبقة الغنية والمتوسطة (كما في حالتي خطوط الطيران والاتصالات) فإن الآثار السلبية الناجمة عن إزالة الدعم ستكون قليلة على الطبقة الفقيرة.

ثالثا: الآثار على توزيع الدخل

تعتمد الآثار المالية المباشرة للتخاصية على حجم عوائدها من جهة، وكيفية استخدام تلك العوائد من جهة أخرى [1]. فاستخدام عوائد التخاصية لتمويل نفقات حكومية جارية في سنة معينة، سيساعد حتماً في تخفيف الأعباء على موازنة الحكومة في تلك السنة، إلا أن ذلك سيخلق فجوة

(١) لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع انظر الفصل السادس من هذا الكتاب.

في السنوات اللاحقة لأن عوائد التخاصية تحدث لمرة واحدة فقط. ويمكن تجاوز خلق مثل هذه الفجوة إذا ما استخدمت عوائد التخاصية لتسديد الديون، الأمر الذي يعني تخفيض مستوى خدمة الديون المستقبلية، وبالتالي توفير الأموال التي كانت تستخدم سنوياً لخدمة الديون ، واستخدامها في تمويل مشاريع البرامج الاجتماعية للحكومة.

ويرى البعض أنه في حالة عدم كفاية عوائد التخاصية لتغطية نفقات مشاريع برامج شبكة الآمان الاجتماعي، فيجب تخفيض النفقات على البرامج العامة الأقل أولوية وتحويل الأموال التي تم توفيرها ليتم إنفاقها على برامج شبكة الأمان الاجتماعي.

وتعتمد آثار التخاصية أيضا على شكل الأساليب التي يتم استخدامها لتنفيذ عمليات التخاصية. فأسلوب البيع للعمال وللموظفين أو للإدارة، مثلا، لا يترك آثارا اجتماعية سلبية بالمقارنة مع أسلوب البيع لمستثمر من القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي.

رابعاً: التعامل مع مسألة العمالة وفقا لتجارب الدول

تعاملت الحكومات في العديد من الدول المتقدمة والنامية مع مسألة العمالة بمختلف الأساليب وباتباع العديد من السياسات والإجراءات التي يمكن تلخيصها بما يلي[1]:

(١) تخفيض حجم العمالة بالتدريج وذلك بهدف تقليل الآثار السلبية لذلك الإجراء.

(٢) تقديم الدعم المباشر عن طريق تعويض العمال الذين تم الاستغناء عن خدماتهم.

---

(1) انظر: 1- Gupta, Sangeev, Schiller Christian and Ma Henry, May 1999, “Privatization , Social Impact and Social Safety Nets " IMF WP, Washington, D.C.

2- http://www.worldbank.org/html/dec/publication/bulletins/PRBvol3no4.htm

(٣) توزيع اسهم تفضيلية للعمال والموظفين.

(٤) خلق برامج تأمين ضد البطالة.

(٥) تبني سياسات عمل فعالة تهدف إلى إعادة العمال والموظفين الذين تم الاستغناء عنهم إلى العمل وذلك لتخفيض فترة بقائهم عاطلين عن العمل.

(٦) تدريب وإعادة تأهيل العمال لتمكينهم من إيجاد أعمال صغيرة خاصة بهم.

(٧) تبني سياسات اقتصادية كلية فعالة لتشجيع القطاع الخاص على التوسع في نشاطاته، بهدف استيعاب العمالة التي تم الاستغناء عنها وتخفيف العبء على الدولة وتقليل الحاجة في المدى الطويل لبرامج شبكة الآمان الاجتماعي الباهظة التكاليف .

ونستعرض فيما يلي تجربتي مصر وبولندا قبل الخوض في دراسة التجربة الأردنية في كيفية التعامل مع الآثار الجانبية للتخاصية بالتركيز على العمالة في المؤسسات الكبيرة التي جرى ويجري خصخصتها.

أ - تجربة جمهورية مصر العربية [٢]

بلغت مساهمة القطاع العام المصري في إجمالي الناتج المحلي الإجمالي وإجمالي حجم العمالة حوالي ٣٣% خلال منتصف الثمانينات وحتى منتصف التسعينات. ومنذ عام ١٩٩٦ قامت الحكومة المصرية ببيع حصصها في ٨٤ شركة. حيث تم بيع حوالي ٨٠% من تلك الشركات لمستثمر واحد أو مجموعة مستثمرين رئيسيين عن طريق السوق المالي في اغلب الأحوال، ولمستثمرين

---

(٢) انظر:

Awad Ibrahim, 1997, Privatization and Employment in the ESCWA Region: A Comparative Study of Egypt and Jordan", ESCWA, Beirut, Lebanon.

غير رئيسيين في باقي الشركات. وقد بلغت عوائد التخاصية خلال السنتين ١٩٩٧/٩٦ حوالي ١.٥% من الناتج المحلي الإجمالي. وتوزعت الشركات الأربعة والثمانين على عدة قطاعات منها الزراعة والبناء والأغذية والهندسة والتوزيع. وكان حوالي ٦٠% من تلك الشركات رابحة. وقد اتبعت الحكومة المصرية عدة إجراءات للتعامل مع مسألة العمالة يذكر منها، فتح المجال أمام العمال لتقديم الاستقالة الاختيارية والمتضمنة دفع رواتب وأجور ثلاثة سنوات، وكانت التكاليف لتغطية ذلك غير مرتفعة نظراً لتدني الأجور. وقد تم تمويل هذه التكاليف من عوائد التخاصية وأموال صندوق التنمية الاجتماعي. وتجدر الإشارة إلى أن أرباح سبع شركات من عشرة تم بيعها للعمال قد تحسنت بعد التخاصية بمعدل ٦٠% وذلك نتيجة للمنافسة الداخلية والخارجية. أما الشركات الأخرى التي تحسنت أرباحها وأداءها فهي التي بيعت لمستثمر استراتيجي خارجي.

ب - تجربة بولندا (٣)

تبنت حكومة بولندا عدة أساليب لخصخصة مؤسساتها العامة البالغ عددها عند بداية عملية التخاصية عام ١٩٩٠ حوالي ٨.٥٠٠ مؤسسة. ومع نهاية عام ١٩٩٥ تم تصفية حوالي ٢٧٠٠ شركة، وتأجير حوالي ١٣٠٠ شركة للعمال وللمدراء ، وبيع موجودات حوالي ١٤٠٠شركة ، وخصخصة اقل من ٢٠٠ شركة بأسلوب تخاصية رأس المال capital privatization. كما تم خصخصة حوالي ٥١٢ شركة عن طريق ما يسمى ببرنامج التخاصية الشامل. وبموجب هذا البرنامج حصل كل مواطن بولندي بلغ سن الرشد على اسهم في صناديق استثمار تم إنشاؤها لادارة واعادة هيكلة الشركات المراد تخاصيتها.

---

(٣) انظر

Adli Kandah, 1996, Privatization In Poland (1989-1995), Ph.D. Thesis, University of Glasgow, Glasgow, Scotland, UK.

وقد حقق أسلوب تخاصية راس المال أرباحا للحكومة نتيجة البيع لمستثمرين أجانب.

ومن أهم الآثار على العمالة هي ارتفاع نسبة البطالة في بداية مرحلة التحول الاقتصادي في بولندا، على الرغم من أن ذلك لم يكن ناجماً بشكل كلي عن عملية التخاصية. وللتعامل مع العمالة التي تم الاستغناء عنها، تم إنشاء صندوق تقاعد لتقديم دعم غير مباشر لهؤلاء العمال المسرحين. وفي عام ١٩٩٦ تم إقرار قانون يحدد شروط الاستفادة من ذلك الصندوق.

جـ- تجربة الأردن

تبنت الحكومة، كما تبين في الفصل الثالث من هذا الكتاب، عدة أساليب لخصخصة مؤسساتها العامة وبيع حصصها في بعض الشركات المدرجة في محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار . ولمواجهة الآثار الجانبية للتخاصية قامت الحكومة بتبني العديد من الإجراءات والسياسات، ومن أهمها تلك التي تتعلق بموضوع العاملين والمستخدمين في المشروعات التي يجري تخاصيتها. وللتخفيف قدر الإمكان من الآثار الجانبية لعملية التخاصية على القوى العاملة، تبنت الحكومة مجموعة أسس عامة يجري تطبيقها على المؤسسات التي يتم تخاصيتها، وقد تضمنت تلك الإجراءات ما يلي:

(١) ضمان الأمان والاستمرارية لبعض الموظفين ذوي الكفاءات، ودفع التعويضات المناسبة للآخرين الذين يجري تسريحهم . وقد تضمنت بعض الاتفاقيات التي تم توقيعها مع المستثمرين المحليين والأجانب شروطا تلزم المستثمر بالاحتفاظ بالعاملين لمدة سنة أو سنتين أو تعويضهم .

(٢) إيجاد فرص عمل جديدة في مواقع أخرى.

(٣) عقد البرامج والدورات التدريبية لتأهيل العاملين المسرحين في وظائف أخرى.

(٤) إعطاء الأولوية للموظفين والعاملين في تملك نسبة من اسهم المشروعات والمؤسسات التي يجري تخصيصها.

(٥) تمويل بعض المشاريع المجدية اقتصاديا للموظفين لا سيما تلك المكثفة للعمالة لاستيعاب اكبر عدد منهم.

(٦) دفع التعويضات والمستحقات للموظفين والمستخدمين جراء انتقالهم من المؤسسات العامة إلى شركات يملكها القطاع الخاص.

(٧) وأخيرا ، عدم المساس بالحقوق المكتسبة والتقاعد من خلال عمليات شراء سنوات الخدمة من الضمان الاجتماعي. [٤]

وقد تطرق قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠، لذلك الموضوع في الفقرة (د/٥ و٦) من المادة (١٣) ، حيث أشار إلى استخدام جزء من عوائد التخاصية لاعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخاصيتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات وشراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم تخاصيتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الاجتماعي. فماذا حصل في الواقع العملي ومنذ بدء تنفيذ عملية التخاصية؟

تشير البيانات والمعلومات المتوفرة إلى أنه تم تدريب العاملين في المؤسسات التي جرت تخاصيتها وتم الاحتفاظ بعدد كبير منهم في المشروعات التي تمت خصخصتها. وفي حالات أخرى، تم إيجاد فرص عمل جديدة لبعض العمال لا سيما في المشروعات ذات الصلة الوثيقة بعملهم السابق كموظفي الملكية الأردنية الذين يتم تدريبهم وتأهيلهم للعمل في قطاع السياحة والسفر. وقد تم تعويض كل من موظفي سكة

(٤) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة اخبار التخاصية، عدد (٦) مجلد (١) ١٩٩٩.

حديد العقبة والملكية الأردنية والمحافظة على مكتسباتهم وحقـوقهم، وتـم تحويـل الفائض من موظفي سكة حديد العقبة إلى أماكن عمل أخرى وبشروط أفضل.(٥)

من التحليل السابق يلاحـظ أن الحكومـة كانـت قـد لجـأت إلى وضـع حلـول محددة لمشكلة العمالة في حالات سـكة حديـد العقبـة وشركـة الاتصـالات الأردنيـة ومؤسسة النقل العام. وقد تمثلت تلك الحلول، كـما تـم إيضـاحه أعـلاه، باسـتيعاب جزء من العمالة الفائضة في قطاعـات أخـرى، ونقـل بعضـها الآخـر لـبعض الـدوائر الحكومية، ووضع شروط على المستثمر الأجنبي في الاتفاقيات التي تم توقيعها معـه تنص على عدم الاسـتغناء عـن أي موظـف في الشركة بعـد أن يـتم تحويلهـا بشـكل جزيء أو كامل ولمدة معينة. وعلى الرغم مـن أن مثـل هـذه الشروط تكـون ذات تكاليف اقتصادية كبـيرة عـلى مسـتوى القطـاع أو الشركة التـي اسـتوعبت العمالـة الفائضة التي تم الاستغناء عنها في الشركات التي جـرى خصخصـتها، وتـنعكس تلـك الآثار على الاقتصاد الكلي بشكل عام، إلا أن الأولوية التـي أعطيـت لمسـألة العمالـة جعل من موضوع التكاليف الاقتصادية المصاحبة أمرا ثانويا.

ونظرا لان بعض أهداف التخاصية متناقضة مـع بعـض الأهـداف الاقتصـادية العامة للحكومة ، فإننا نجد أن هدف رفع كفاءة الإنتاجية في الشركة المعنية يتناقض في العادة مع هدف تخفيض معدلات البطالة في الاقتصاد بشكل عام. لذلك ، لا بـد من الاعتراف أولا بأنه قد يكون للتخاصية آثار جانبية على العمالة ليس لمجرد إبـراز المشكلة بل من أجل التعامـل مـع تلـك الآثـار بشـكل مقبـول ومنطقـي. وإذا كـان بالمستطاع إخفاء المشكلة على المدى القصير، فستظهر على المدى المتوسط والطويل، خاصة إذا لم يصاحب عملية التخاصية المزيد من الاستثمارات والمزيد مـن التـدريب واعادة التأهيل في القطاعات المعنية والقطاعات الموازية. ويقصد بالاستثمارات تلك المشاريع

---

(٥)الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العـدد (٩) شـباط ٢٠٠١، الصـفحة (١٤).

المشتركة ما بين القطاعين الخاص والعام. فالاستثمارات الجديدة المتنوعة ضرورية وملحة لاستيعاب العمالة التي قد يُستغنى عنها والعمالة العاطلة عن العمل أصلا.

أما مسألة التدريب واعادة التأهيل فهي أيضا ضرورية وملحة ولا بد من المباشرة في تنفيذها فوراً من قبل جهات محددة. وهنا تأتي أهمية تحديد الجهات المعنية بالتدريب واعادة التأهيل والتي يمكن ذكر بعضها مثل، مؤسسات التدريب المهني ومؤسسات التدريب التابعة للقطاع الخاص ومؤسسات التدريب العسكرية . ولا بد من حثها لوضع برامج تنفيذية واضحة تسير جنبا إلى جنب مع عمليات إعادة الهيكلة والتخاصية ولتأخذ بنظر الاعتبار في برامجها التدريبية التحولات والتطورات العلمية والتكنولوجية الجديدة وحاجات المجتمع والإقليم والعالم. ويمكن القول أن ما تقوم به المملكة حاليا من تدريب واعادة تأهيل للعمال والموظفين ضمن إطار برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي باشرت به يقع ضمن هذا الأساس إذا شمل عمالة الشركات التي يجري خصخصتها. لذلك، لا بد من دراسة خصائص العمالة في الشركات الكبرى الخاضعة لبرنامج التخاصية من حيث التخصص والقدرات والفئة العمرية وذلك بهدف وضع البرامج المناسبة لتدريبهم واعادة تأهيلهم.

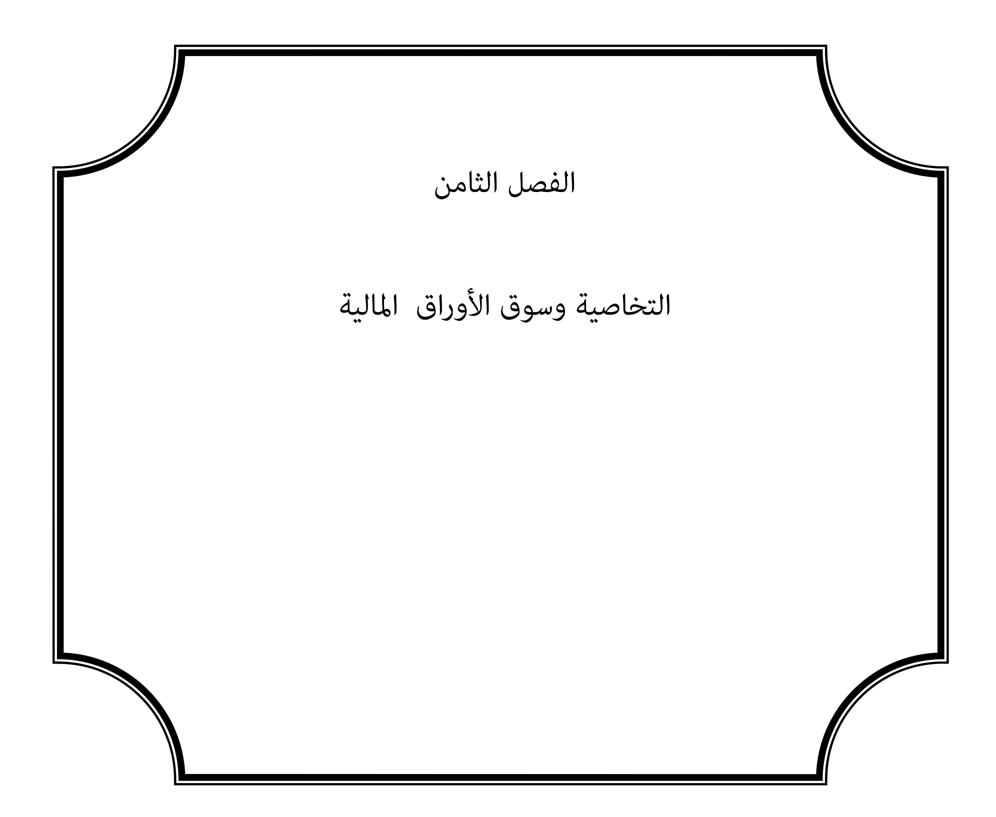
وعندما يتعلق الأمر بالاستثمارات الجديدة، يجب التذكير أنها قد لا تحتاج إلى أي نوع من العمالة ، حيث ستنصب الحاجة على العمالة الماهرة وشبه الماهرة فقط. فقطاعي الاتصالات وسكك الحديد الحديثين مثلاً لا يحتاجان للعمالة السابقة لقطاع الاتصالات وسكك الحديد التي قد يُستغنى عنها إذا لم يعاد تأهيلها وتدريبها. وهنا يثار التساؤل التالي: إذا تم تدريب العمالة التي يُستغنى عنها، فهل يمكن فرضها على إدارات الشركات التي جرى خصخصتها ويملكها القطاع الخاص حاليا ؟ والجواب الأولي على

التساؤل هو أنه لا يجب أن تكون مسألة التدريب مرتبطة بموضوع فرض العمالة المتدربة على القطاع الخاص وإنما أن تكون من مبدأ تفضيل أن يكون الموظف الذي تم الاستغناء عنه ماهرا بدلا من أن يكون غير ماهر. ولأن إعادة التأهيل والتدريب تجعل من فرصة حصوله على وظيفة جديدة أسهل وأكبر.

لذلك ، فان التعامل مع العمالة بمجرد نقلها من قطاع إلى آخر ومن مؤسسة يجري خصخصتها إلى أخرى قد يتم خصخصتها مستقبلا لا يعتبر حلا ناجعا في التعامل مع مسألة العمالة، لأنه بذلك تكون المشكلة قد اختفت لوقت قصير وستعود للظهور مستقبلا.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه في حالة إيجاد فرص عمل جديدة في نفس القطاع نتيجة فتح الباب للمنافسة وتحرير القيود المفروضة على عملية دخول مستثمرين جدد إلى القطاع المعاد هيكلته وخصخصته ، فان ذلك لا يعني أن العمالة التي تم الاستغناء عنها هي نفسها التي سيتم استيعابها بالكامل في ذلك القطاع. إن ذلك ناجم عن اختلاف نوعية وخصائص العمالة المطلوبة عن نوعية وخصائص العمالة المعروضة . فإذا تم الاعتراف بأن للتخاصية آثار سلبية على العمالة غير الماهرة وآثار إيجابية على العمالة الماهرة، فسيكون من السهل تفهم معنى وضرورة وأهمية عملية إعادة التأهيل والتدريب قبل البدء بخصخصة أي مؤسسة أو على الأقل قبل الانتهاء من عملية خصخصتها، وذلك للتمكن من تعظيم الآثار الإيجابية وتفادي الآثار السلبية للتخاصية على العمالة.

فالمطلوب هو وضع برامج تدريب واعادة تأهيل للعمالة في المؤسسات والشركات التي يجري خصخصتها بالتعاون والتنسيق ما بين الحكومة ممثلة بالوزارة المعنية ووزارة العمل ومؤسسات التدريب المهني في القطاعين العام والخاص وذلك لتجنب الآثار السلبية للتخاصية على العمالة.



الفصل الثامن

التخاصية وسوق الأوراق المالية

التخاصية وسوق الأوراق المالية

يهدف هذا الفصل إلى تحليل العلاقة ما بين عملية التخاصية وسوق الأوراق المالية، وذلك بهدف بيان الدور الذي يمكن أن تلعبه عملية التخاصية في تطوير الأسواق المالية، وبنفس الوقت تحليل الدور الذي تستطيع أن تلعبه الأسواق المالية في تسهيل وتسريع تنفيذ عمليات التخاصية بكل كفاءة وشفافية. وأخيرا ، سيتم تقييم تجربة الأردن في هذا المجال.

ان شكل العلاقة بين عملية التخاصية وسوق الأوراق المالية يعتمد على أساليب التخاصية المتبعة. ويعتبر أسلوب بيع أسهم المؤسسات العامة في السوق المالي أحد أهم الأساليب التي اتبعت في مختلف دول العالم الصناعية والنامية لتنفيذ عمليات التخاصية. ونطاق هذا الأسلوب واسع وقد يشمل البيع لشريك استراتيجي، أو لتجمع مستثمرين، أو لمستثمرين تقليديين كالبنوك وصناديق الادخار، أو البيع لعامة الناس والعاملين في المؤسسات التي يجري تخاصيتها. وفي بريطانيا على سبيل المثال ، كان الهدف من اتباع أسلوب البيع هو تشجيع ما يعرف "بالرأسمالية الشعبية" Popular Capitalism. فقد ابتدعت بريطانيا هذا الأسلوب من التخاصية في بداية الثمانينات، وتبعتها دول أخرى في أوروبا الغربية ودول الاقتصاديات الناشئة

ودول أمريكيا اللاتينية واسيا بعد أن تم إدخال بعض التعديلات عليه.[1]

وقد تم استخدام هذا الأسلوب لخصخصة عدد من المؤسسات العامة الأكثر جاذبية للمستثمرين أو المؤسسات ذات الأسهم الرابحة، أو ما يعرف بالإنجليزية " Blue-Chip State Owned Enterprises". إلا انه يجب التنويه إلى حقيقة هامة وهي انه لم يتم بيع كافة أسهم المؤسسات ذات الأسهم الرابحة لقاعدة واسعة من السكان.

في الأجزاء المتبقية من هذا الفصل سيتم الإجابة على التساؤلات التالية: ما هو أسلوب البيع لقاعدة واسعة من السكان؟ وما هي تجارب الدول في هذا المجال؟ وما هي أهم الدروس المستفادة من تجارب تلك الدول؟ وكيف تساعد عملية التخاصية في تطوير الأسواق المالية؟ وما هي تجربة الأردن في هذا المجال؟

أولا: أسلوب البيع لعامة الناس

استخدمت العديد من الدول النامية أسلوب بيع الأسهم لقاعدة واسعة من السكان ، وكانت درجات النجاح متفاوتة بين تلك الدول. فقد نجحت كل من الأرجنتين وتشيلي وكوريا وماليزيا وتركيا وتونس والبرتغال في تنفيذ هذا الأسلوب، إلا انه ومن ناحية أخرى، لم تستفد كل من المكسيك وتايلاند من هذا الأسلوب .[2] لذلك ، يجب التذكير بأن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التخاصية يعتمد على نوعية وحجم المؤسسة العامة المراد خصخصتها. ويتطلب تنفيذ هذا الأسلوب وقت أطول وأموال اكثر مقارنة بأسلوب البيع لشريك استراتيجي أو لمستثمر مالي. كما أن هنالك تكلفة كبيرة لعملية

---

(1)Michael P. McLindon, 1996, Privatization & Capital Market Development: Strategies to Promote Economic Growth,p 85-86.

(2) Michael P. Mclindon ,1996, Privatization and Capital Market Development, P 80-85

استقطاب أعداد كبيرة من الراغبين في شراء الأسهم. وباستثناء عدد محدود من المؤسسات العامة ذات الأسهم الرابحة، فإن اللجوء إلى هذا الأسلوب لخصخصة المؤسسات العامة لا يكون مجدياً لا من الناحية المالية ولا الزمنية. وتجدر الإشارة إلى انه قد يكون للضغوط التي تمارس على الحكومات للتسريع بعملية التخاصية أدوار رئيسية للجوئها إلى عمليات البيع لعدد قليل من المستثمرين المحليين التقليديين كالبنوك وصناديق الاستثمار والادخار، وربما لمستثمر أجنبي ، بدلاً من اللجوء إلى أسلوب البيع لقاعدة واسعة من السكان. ومن هنا يجدر النظر إلى ابعد من المكاسب قصيرة الأمد عند تنفيذ أية عملية تخاصية ، ومحاولة تحييد كافة أنواع الضغوط والأخذ بعين الاعتبار مسألة تطوير الأسواق المالية، لان عملية التخاصية لن تتكرر مرة أخرى في المستقبل.

إن أسلوب البيع لقاعدة واسعة من السكان ، كما هو الحال بالنسبة لغيره من أساليب التخاصية ، يعمل على تحقيق المزيد من العوائد للحكومات لاستخدامها لتخفيض الديون الخارجية والداخلية، وبالتالي تخفيض الأعباء المالية والضغوط على الموازنة العامة وعلى ميزان المدفوعات. علاوة على ذلك، فإن الإيرادات الضريبية السنوية التي ستجنى من الشركات التي يتم خصخصتها وستحول للخزينة قد تكون أعلى من أية عوائد كانت ترد للخزينة من تلك المؤسسات قبل خصخصتها. وكغيره من أساليب التخاصية، يعمل هذا الأسلوب على تحريك وتنشيط المدخرات غير المستغلة ويستعيد رؤوس الأموال الهاربة. إلا أن الميزة الرئيسية لأسلوب البيع لقاعدة واسعة من السكان هي تطوير الأسواق المالية.

لذلك، من الحكمة أن تعمل الدول على برمجة وتنظيم عملية التخاصية لتحقيق هدف تطوير الأسواق المالية، وذلك بان تقرر في أية عمليات تخاصية يمكنها القبول بعوائد قليلة، وفي أيها يمكن أن تتحمل تكاليف كبيرة.

وباستخدامها لهذا الأسلوب لتطوير الأسواق المالية، يمكن للدول العمل على تنظيم العملية بحيث يكون سعر السهم المعروض للبيع مغرياً، وخاصة في حالات الشركات ذات الأوضاع المالية الصعبة، لان ذلك يعمل على زيادة الطلب على اسهم تلك الشركة، وهذا من شأنه تأكيد مسألة نجاح عملية التخاصية وخلق جو صحي في الأسواق المالية أثناء عمليات التداول في اسهم الشركة التي تمت خصخصتها. فان نجاح عملية التخاصية في السوق الثانوي وتنفيذها في جو صحي هي عوامل مهمة لتنفيذ عمليات تخاصية مستقبلية أخرى بهذا الأسلوب. وهذا بالتالي سيعمل على تعويض الخسائر السابقة وحتى مضاعفة إيرادات الموازنات العامة للدول . فالنجاح في العمليات الأولى أمر هام وأساسي لضمان النجاح في العمليات اللاحقة.

كما ويجب التأكيد على أن سياسة الدول التي تحاول توزيع المنافع المتأتية من برامج التصحيح واعادة الهيكلة لأكبر عدد ممكن من المواطنين هي سياسة سليمة. فمثل هذه السياسات تستطيع خلق طبقة جديدة من المستثمرين الأفراد القادرين على دعم أية عمليات مستقبلية لبيع المؤسسات العامة بنفس الطريقة، وكذلك تمكن هذه الطبقة من المشاركة في عمليات التداول في اسهم شركات القطاع الخاص المدرجة في السوق المالية، وبالتالي دعم برامج التصحيح واعادة الهيكلة بشكل عام.

ثانيا: تجارب الدول المتقدمة والنامية

تشير الدراسات(٣) إلى أن نسبة الأفراد المساهمين في الأسواق المالية من إجمالي عدد السكان في أسواق رأس المال المتقدمة تصل إلى حوالي ٥-٢٥%. بالمقابل، فإن نسبة المساهمين في الأسواق المالية لمعظم دول الأسواق الناشئة كنسبة من إجمالي عدد السكان صغيرة جداً. فمثلاً، كان عدد

---

(٣) المرجع السابق.

المساهمين الأفراد في الأسـواق المالية في الأرجنتين قبل تنفيذ عمليات التخاصية حوالي (٥٠) ألف شخص (أي حوالي ٠.٢% من السكان)، وحوالي (٤٠٠) ألف (أي اقل من ١% من السكان) في تايلاند، و (٢٥) ألف (أي اقل من ٠.٢% من السكان) في جمايكا. وكنتيجة للتخاصية، استطاعت جمايكا أن تجذب حوالي (٣٠) ألف مساهم جديد في أول عملية تخاصية لوحدها. كما واستطاعت كل من تشيلي ونيجيريا اجتذاب (٦٣) ألف و (٤٠٠) ألف مساهم جديد ، على التوالي، عن طريق اتباع أسلوب بيع الأسهم لقاعدة واسعة من السكان. وقد ارتفع عدد المساهمين المباشرين في السوق المالي في تشيلي بمئات الآلاف. علاوة على ذلك، فقد ساهم حوالي ٨٠% من العمال التشيليين في تخاصية مؤسسة الضمان الاجتماعي التشيلية، وهذه الأرقام مذهلة مقارنة مع برامج التخاصية الشاملة Mass Privatization Programs التي تم اتباعها في روسيا ودول أوروبا الشرقية.[٤]

إن توسيع قاعدة المساهمين في الدولة يساعد على تطوير قطاع الأوراق المالية المحلية. فعملية المتاجرة بالأسهم من خلال التخاصية لها أهمية كبرى للوسطاء الماليين. ولأن عدد العمليات المنفذة وحجم العمولات تكون محدودة وذات مردود محدود، تبحث المؤسسات العامة المراد تخاصيتها عن مصادر أخرى للإيراد. واحد أهم مصادر الإيراد هذه هي بنوك الاستثمار التي تنشأ وتتطور بفضل التخاصية وبفضل إصدارات الأسهم الجديدة للشركات الخاصة. ولما كانت الدول النامية تعاني ، عند تنفيذها لاسلوب التخاصية عن طريق بيع الاسهم لعامة الناس ، من مشكلتي ضعف نشاط ضمان أو تعهد الأسهم ، وعدم تطور بنوك الاستثمار ، لذلك فان تنفيذ بعض عمليات التخاصية عن طريق البيع لقاعدة واسعة من السكان هي إحدى الوسائل لتطوير قطاع بنوك الاستثمار وعمليات تغطية الأسهم، وهذا من شأنه تطوير حجم ونوعية أعمال صناعة الأوراق المالية.

---

(٤) نفس المرجع، P (80-89).

ويعتبر أسلوب التخاصية عن طريق البيع لقاعدة واسعة من السكان اكثر الأساليب شفافية. فلتنفيذ هذا الاسلوب، يتم عمل نشرة Prospectus لتقديم المعلومات اللازمة عن تاريخ الشركة وادارتها وخطتها الاستراتيجية وادائها المالي لآخر سنتين أو ثلاث سنوات. كما وتوفر النشرة معلومات حول شروط وتعليمات التقدم بالعروض، بالإضافة إلى احتوائها على نماذج التقدم بطلبات العروض . علاوة على ذلك ، يمكن إضافة بعض المعلومات للنشرة لتساعد في زيادة الوعي لعامة الناس وبالتالي تقديم معلومات عن معنى وأهمية ملكية الأسهم.

وفيما يلي أهم الدروس المستفادة من تجربتي بريطانيا وتشيلي. أما أسباب دراسة تجربتي هاتين الدولتين فهي لأن بريطانيا الدولة الرائدة في تنفيذ عمليات التخاصية عن طريق البيع لقاعدة واسعة من السكان، وتشيلي أول دولة في العالم تنفذ مشروع تخاصية الضمان الاجتماعي.

ا) تجربة بريطانيا

تم استخدام أسلوب التخاصية عن طريق البيع لقاعدة واسعة من السكان عام ١٩٨١ عندما قامت الحكومة البريطانية بتخاصية محطة الفضاء وشركة Cable & Wireless، وشركة الاتصالات البريطانية BT عام ١٩٨٤ ، والذي يعتبر النموذج العالمي المثالي للعديد من الدول. فقد عرضت الحكومة البريطانية للبيع اكثر من ثلاثة مليارات سهم لشركة الاتصالات، وكان ذلك ما يعادل ٥٠ % من رأس مال الشركة، وتم عرض حوالي ٤١٥ مليون سهم من المجموع للمستثمرين الأجانب. وقد سادت الشكوك في البداية حول مدى إمكانية نجاح تلك الصفقة. وفي النهاية، كان السببان الرئيسيان وراء نجاح تلك الصفقة هما عامل التسويق الناجح للصفقة والسعر الجذاب للأسهم التي عرضت للبيع بهدف اجتذاب اكبر عدد ممكن من الأفراد للمساهمة في ملكية شركة الاتصالات. فقد تم بيع الأسهم بخصم معين، وكانت العملية موجهة للمؤسسات والأفراد والعمال البريطانيين والمستثمرين الأجانب.

والجديد في الأمر أن التركيز كان منصباً على تلك الفئة من الناس التي لا تملك أية اسهم والتي لم يسبق لها التعامل مع الأسواق المالية. وقد ركزت خطة مساهمة العمال والموظفين على توزيع الأسهم بدعم معين وذلك بهدف ضمان دعم تلك الفئة لعملية التخاصية. بقي أن نضيف أن إجمالي العوائد من تلك العملية وصل إلى قرابة الأربعة مليارات جنيه إسترليني. وقد اجتذبت هذه العملية حوالي ٢.٥ مليون مستثمر للسوق، منهم حوالي مليون مساهم جديد لم يسبق لهم امتلاك أية اسهم من قبل. وأخيرا ، تجدر الإشارة إلى حقيقة هامة هي أن عملية تخاصية شركة الاتصالات البريطانية وشركة الغاز والخطوط الجوية أعطت صورة إيجابية عن عملية التخاصية من حيث قدرتها على خلق طبقة واسعة من المستثمرين وصلت إلى سبعة ملايين مساهم. وكان من شأن ذلك جعل عملية إعادة تأميم هذه الشركات من قبل أية حكومة لاحقة أمراً صعباً. وقد تمكنت التخاصية واعادة الهيكلة المالية للشركات من إعادة إبراز لندن كأحد أهم ثلاثة مراكز مالية في العالم بالإضافة إلى نيويورك وطوكيو، على الرغم من الضعف النسبي للاقتصاد البريطاني في تلك الفترة مقارنة باقتصاديات الدول الأوروبية الغربية.[٥]

ب) تجربة تشيلي

بدأت عملية التخاصية في تشيلي عام ١٩٧٣ كجزء من برنامج التصحيح الاقتصادي واعادة الهيكلة مبتدئة باعادة تخاصية الشركات التي تم تأميمها في العقود السابقة، حيث تم إعادة تلك المؤسسات لاصحابها السابقين. إلا أن المرحلة الأولى من التخاصية في تشيلي لم تأتي بأية دروس أو عبر لغيرها من الدول بسبب بعض عمليات إعادة التأميم التي حصلت لاحقا. لذلك ، طغت التجربتان البريطانية والأمريكية على تجربة تشيلي. إلا أن تجربة تشيلي كانت ناجحة في تخاصية الضمان الاجتماعي. فقد قامت الحكومة التشيلية عام ١٩٨١ باعادة هيكلة نظام الضمان الاجتماعي لديها عن طريق إنشاء

---

(5)Redwood, John. 1988, Popular Capitalism, London, Routledge.

نظام ضمان تنظمه الحكومة ويديره القطاع الخاص. وبذلك تمكنت تشيلي من إيقاف نظامها القديم غير الكفء الذي كان مبنياً على أساس Pay-as-you-go ، والبدء في نظام جديد مبني على أساس مساهمة محددة تستند على رسملة حسابات الأفراد ، حيث تعتمد فيها منافع التقاعد على مساهمات الأفراد خلال فترة عملهم المهنية وعلى استثمار الدخل المتحقق على أساس متراكم .(٦)

ويدار النظام التشيلي الجديد من قبل عدد من شركات القطاع الخاص المؤهلة. وفي ظل هذا النظام ، يتم إيداع ما يعادل ١٠% من رواتب وأجور العمال في حسابات ادخارية فردية Pension Saving Accounts تدار من قبل صناديق خاصة يختارها العمال أنفسهم. كما ويمكن للعامل أن يساهم بـ ١٠% إضافية تقتطع من راتبه شهريا. وينحصر دور الحكومة في تنظيم هذه الصناديق والتأكد من وجود حدود دنيا للتقاعد في حالة أن قيمة التقاعد المقبوضة من الصناديق المخصخصة لا تصل الحد الأدنى لمستوى الكفاف. وقد تجاوبت القوى العاملة التشيلية بشكل جيد لهذا النظام الجديد، فقد اختار حوالي ٨٠% من العمال النظام الخاص وساهموا بصناديق التقاعد، على الرغم من تردد بعضهم في البداية. وقد حققت الصناديق الخاصة معدل إيراد حقيقي وصل إلى ٩.٢% سنوياً وهو أعلى معدل للإيراد في أي نظام ضمان اجتماعي في العالم خلال عقد الثمانينات. وقد وصلت حجم المساهمات في النظام الجديد في تشيلي إلى سبعة مليارات دولار امريكي، او ما يعادل ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٩٢، والى ٢٥ مليار دولار عام ١٩٩٥، أو ما يعادل ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد ساهم النظام في إقامة أرضية صلبة لسوق رأس المال، وبأدوات مالية متنوعة مثل السندات والأسهم وغيرها. كما وارتفعت معدلات الادخار إلى ٢٧% من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفضت معدلات البطالة إلى ٥% فقط، في حين ارتفعت معدلات

---

(٦) Michael McLindon, 1996, مرجع سابق، ص ٩١-٩٣.

النمو من ٣% إلى ٦.٥% بالمتوسط سنويا خلال العقدين الماضيين . [٧]

أما فيما يتعلق بأهم المنافع الأخرى التي حصدتها تشيلي ويمكن أن تحصدها أي دولة أخرى من وراء تخاصية نظام الضمان الاجتماعي لديها فهي ما يلي:

أولا، زيادة الطلب على الأسهم والسندات؛

ثانياً، خلق مصادر جديدة للاستثمارات الرأسمالية؛

ثالثاً، تحسين كفاءة الأسواق الرأسمالية وزيادة استقرارها؛

رابعاً، زيادة السيولة في السوق؛ وأخيرا، تحسين أساليب وأسس إدارة المؤسسات.

ج) تجربة الأردن

عندما بدأ برنامج التخاصية في الأردن في منتصف التسعينات تحولت المؤسسة الأردنية للاستثمار[٨] من أداة استثمارية حكومية (أو ما كان يعرف بالذراع الاستثماري للحكومة) إلى أحدى الجهات الرئيسة التي تولت بيع حصص الحكومة في المشاريع والشركات العاملة في المملكة. وحتى نهاية شهر نيسان ٢٠٠٣، تمكنت المؤسسة من بيع أسهم الحكومة في ٤٦ شركة من أصل ٦٢ شركة ، وبلغ إجمالي العوائد حوالي ١٥٠ مليون دولار أمريكي[٩]. وكان

---

(٧) نفس المرجع، ص ٩٢-٩٣.

(٨) تأسست المؤسسة الأردنية للاستثمار عام ١٩٨٨ خلفا لصندوق التقاعد، وكان دورها الرئيسي هو المساهمة في رأس مال بعض الشركات نيابة عن الحكومة وبعض المؤسسات العامة المستقلة. أنظر تفاصيل عمليات البيع التي نفذتها المؤسسة خلال الفترة (١٩٩٦ - ٢٠٠٣) في الفصل الثالث من هذا الكتاب.

(٩) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (١٢)، كانون الأول ٢٠٠٢، ص٣٠.

من بين أهم الصفقات التي تم تنفيذها عام ٢٠٠٢ بيع ٨.٦ مليون سهم مـن أسـهم شركة مصانع الإسمنت الأردنية لمؤسسة الضمان الاجتماعي لتصل حصة الضـمان إلى ما نسبته ١٧.٣% من إجمالي رأس مال شركة مصانع الإسمنت. وتجـدر الإشـارة إلى أن بنك الإنماء الصناعي هو الذي نفذ عملية البيـع مـن جهـة الحكومـة - المؤسسـة الأردنية للاستثمار – فيما نفذ عمليات الشراء أربعة وسطاء من جهة الضـمان وكـان من بينهم بنك الإنماء الصناعي.

وفي نهايـة حزيـران ٢٠٠٢، أختـارت الحكومـة بنـك JP Morgan كمستشـار لقيـادة الطـرح الأولي initial public offering (IPO) لأسـهم شركـة الاتصـالات في المرحلة الثانية من خصخصة الشركة ، التي نفذت في شـهر تشريـن الأول مـن نفـس العـام . وجـاء ذلـك الطـرح لتنفيـذ بنـود "اتفاقيـة تحويـل الأسـهم" التـي وقعتها الحكومة مع شركـة France Telecom والتـي تـنص عـلى ضرورة طـرح نسـبة مـن أسهم الشركة بعد مضي سـنتان عـلى توقيـع الاتفاقيـة. وتعطـي الاتفاقيـة الأولويـة لشركة France Telecom في شراء نسبة تصل إلى ١١% من الأسهم في الطـرح العـام الذي تنوي القيام به شركة الاتصالات لضمان وصولها إلى حصة ٥١% من الأسـهم.[(١٠)] أما الأهداف الأخرى من الطرح فهي لجذب مستثمرين محليين وإقليميين وتحريـك الادخارات المصرفية غير المستغلة. وقد تم تنفيذ عملية بيـع ١٠.٥% مـن رأس مـال الشركة بتاريخ ٢٩ تشرين الأول من عام ٢٠٠٢ بواقـع ٦١.٦ مليـون دينـار أردني (مـا يعادل ٨٦.٢ مليون دولار أمـريكي) ، حيـث تـم بيـع ٣.٥% مـن الأسـهم لمسـتثمرين أفراد بلغ

---

(١٠) أنظـر، جريـدة الـرأي، العـدد (١١٦٣٤) السـنة (٣٢) الصـفحة الاقتصـادية، الأحـد ٢٠٠٢/٧/٢١م. قال نائب الرئيس التنفيذي لشركة فرانس تيليكـوم (السـيد لورانـت ميللي) أن مجلس ادارة فرانس تيليكوم قرر عدم استخدام تلـك الأولويـة في الوقـت الذي لم ينف فيه شراء أسهم في وقت لاحق وبأسعار تفضيلية حسب الاتفاق وتقـل عن سعر السهم المطروح للبيع أمام المتعاملين بالبورصة.

عددهم ٩٢٥٤ مستثمر اكتتبوا بـ ٦.٧ مليون سهم أو ما نسبته ١٨% من إجمالي الاكتتاب وبقيمة إجمالية ١٥.٨ مليون دينار. أما المؤسسات والشركات فقد بلغ عددهم ٥٤ مكتتباً وبلغت عدد الأسهم المكتتبة من قبلهم ٧ ملايين سهم أو ما نسبته ١٨.٦% من إجمالي الاكتتاب وبقيمة إجمالية ١٦.٤ مليون دينار. وبلغت نسبة اكتتاب مؤسسة الضمان الاجتماعي ٣٣.٣% من إجمالي الاكتتاب مثلت ١٢.٥ مليون سهم قيمتها ٢٩.٤ مليون دينار. وبذلك انخفضت نسبة ملكية الحكومة في الشركة إلى ٤٠.٥% من أسهم الشركة بعد طرح نسبة ١% من الأسهم لصالح صندوق ادخار موظفي الشركة(١١) . وقد بدأ تداول اسهم شركة الاتصالات في بورصة عمان بتاريخ ٤ تشرين الثاني ٢٠٠٢، حيث عملت على زيادة القيمة السوقية market capitalization لأكثر من ٥ مليارات دولار أمريكي (جدول رقم١) ، وبذلك أصبحت بورصة عمان من أكبر البورصات العربية .(١٢)

وكما يشير الجدول رقم (١) ارتفع عدد الشركات المدرجة في بورصة عمّان من ١٥٠ شركة عام ١٩٩٨ إلى ١٥٨ شركة عام ٢٠٠٢. إلا أن الحقيقة التي يجب التأكيد عليها هي أن شركة الاتصالات هي أول شركة حكومية يتم خصخصتها وإدراج أسهمها في البورصة.(١٣)

---

(١١) http://www.ase.com.jo

(١٢) **http://www.epc.gov.jo/completed_transactions.html**

(١٣) مقابلة مع السيد جليل طريف / المدير التنفيذي لبورصة عمان بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١١.

جدول رقم (١)

مؤشرات إحصائية رئيسية لنشاط بورصة عمان

	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢
عدد الشركات المدرجة	١٥٠	١٥١	١٦٣	١٦١	١٥٨
القيمة السوقية (مليون دينار)	٤١٥٦.٦	٤١٣٧.٧	٣٥٠٩.٦	٤٤٧٦.٤	٥٠٢٩.٠
حجم التداول (مليون دينار)	٤٦٤.٤	٣٨٩.٤	٣٣٤.٧	٦٦٨.٧	٩٥٠.٣
القيمة السوقية إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	٧٣.٦	٧٢.٣	٥٨.٤	٧١.٥	٨٠.٤

المصدر: بورصة عمان، التقرير السنوي الرابع، ٢٠٠٢، ص٦٢.

والتساؤل الهام الذي تجب الإجابة عليه وقياسه مستقبلا هو "هل تمكنت عمليات التخاصية من اجتذاب مساهمين جدد لم يسبق لهم امتلاك أية اسهم من قبل؟" وهل كان لتنفيذ عمليات التخاصية أثر كبير وواضح على أحجام التداول في بورصة عمان وهل عملت على تعميق سوق رأس المال؟ إن مركز الإيداع هو الجهة القادرة على الإجابة على التساؤل الأول من خلال الوثائق المتوفرة لديه، فهذا العنصر يعد أحد أهم العناصر التي يمكن من خلالها الحكم على مدى نجاح برنامج التخاصية في الأردن. أما فيما يتعلق بالتساؤل الثاني، فيمكن القول بأن عملية التخاصية ساهمت في تنمية وتعميق سوق رأس المال ، فقد ازداد حجم التداول ، بسبب تنفيذ صفقة بيع ١٠.٥% من أسهم الحكومة في شركة الاتصالات من خلال عمليات اكتتاب جديدة. وما تزال الفرصة سانحة أمام الجهات التنفيذية لبرنامج التخاصية لتطوير بورصة عمان وسوق رأس المال وتنشيط قطاع الوسطاء الماليين من خلال تنفيذ المزيد من صفقات التخاصية في بورصة عمان ، وخاصة أسهم الملكية الأردنية وشركات توزيع وتوليد الكهرباء المزمع خصخصتها .

لذلك، يمكن القول أنه وحتى تتمكن المملكة من استخدام سياسة التخاصية لتطوير سوق الأوراق المالية وتوسيع قاعدة الملكية لا بد أن تعمل على ما يلي:

أولا، البيع لقاعدة واسعة من السكان مع التركيز على فئة الناس التي لم تتعامل مع الأسواق المالية من قبل وعلى عمال وموظفي المؤسسات التي يجري تخاصيتها.

وثانياً، البيع بأسعار تفضيلية ومغرية مما يعني أن يكون لدى الحكومة الاستعداد في بداية البرنامج أن تقبل بالإيرادات القليلة.

وثالثاً، اتباع برامج تسويقية لكل عملية تخاصية قبل البدء بتنفيذها.

وأخيرا، تحديد أهدافها من عملية التخاصية بشكل واضح ولكل أسلوب تخاصية على حدا، كالقول مثلاً بأن هدف أسلوب التخاصية المبني على البيع لشريك فني أو استراتيجي هو جلب التكنولوجيا الحديثة وأساليب الإدارة المتطورة، والهدف من أسلوب التخاصية المبني على أساس بيع أسهم المؤسسات العامة لعامة الناس هو توسيع قاعدة الملكية وتطوير الأسواق المالية.



الفصل التاسع

معالجة مديونية المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية

معالجة مديونية المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية

تعتبر مشكلة المديونية التي تعاني منها المؤسسات العامة التي يجري خصخصتها من أهم المشاكل التي قد تعيق عملية التخاصية إذا لم يتم معالجتها قبل البدء أو على الأقل قبل الانتهاء من عملية تخاصية المؤسسة العامة المعنية . وقبل تحليل الطرق التي اتبعت في الأردن لمعالجة مديونية المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية، لا بد من توضيح أهم أسباب وصول تلك المديونية الى مستويات مرتفعة .

أولا: أسباب المديونية

يمكن حصر الأسباب الرئيسية المسؤولة عن ظهور مشكلة مديونية المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية في المملكة بالسببين التاليين: أولا، حاجة تلك المؤسسات للتوسع والاستثمار والتطوير خلال الفترة السابقة، وثانيا، خضوع ميزانيات تلك المؤسسات لما يعرف بقيود الميزانية السهلة Soft Budget Constraints. بمعنى ، أنه في حالة حاجة تلك المؤسسات إلى أموال ، كانت وزارة المالية هي التي تقدم تلك الأموال مباشرة من خلال الموازنة العامة ، وفي حالات أخرى كانت المؤسسات تقوم بالاقتراض من جهات مانحة محلية أو خارجية وبكفالة الحكومة. وعندما كانت تعجز عن تسديد ديونها كانت المؤسسات تلجأ إلى إعادة الجدولة أو الطلب من وزارة المالية

تسديد الديون. وإذا كانت مصادر تلك الأموال داخلية (من مؤسسة الضمان الاجتماعي أو مصفاة البترول أو البنوك المحلية) كانت المؤسسات تلجأ إلى سياسة المماطلة وبالتالي عدم الدفع. بالإضافة إلى ذلك فأن عمليات الاقتراض كانت غير مقننة وتتم على أبسط الأسباب. كل هذه العوامل ساعدت على استمرارية مؤسسات عامة غير سليمة من الناحية المالية ، مؤسسات تعيش في أجواء عدم التيقن وضمن بيئات احتكارية بعيدة عن أجواء المنافسة السوقية. وعندما بدأت عملية التخاصية، أجبرت الحكومات المتعاقبة على التعامل مع مسالة مديونية المؤسسات التي خضعت لبرنامج التخاصية بطرق مختلفة. وكان ذلك لقناعة المسؤولين بأن معالجة هذه المشكلة يعني ما يلي: وقف الهدر المالي للخزينة، وتخفيض رصيد المديونية الداخلية والخارجية للدولة، وتوجيه الأموال التي كانت تستخدم لتمويل المؤسسات الخاسرة إلى استثمارات مجدية أخرى، بالإضافة إلى التسريع بعملية التخاصية نفسها.

ثانيا: كيف تعامل قانون واستراتيجية التخاصية مع المديونية؟

تم التعامل مع مشكلة مديونية المؤسسات العامة الخاضعة لبرنامج التخاصية من خلال الاستراتيجية الوطنية للتخاصية وقانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ ومن خلال العديد من قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة بعملية التخاصية، وكانت تلك المعالجة مباشرة في كافة المشاريع الخاضعة لبرنامج التخاصية.

فقد نصت الاستراتيجية الوطنية للتخاصية على أن من بين أهداف عملية التخاصية وقف نزف المال العام على شكل مساعدات أو قروض ممنوحة للمشاريع الخاسرة، والحد من الحاجة للجوء إلى الاقتراض الخارجي لغايات تغطية عجوزات المشاريع القائمة أو لتمويل مشاريع جديدة.

ولتحقيق هذه الأهداف، أوضحت الإستراتيجية بأنه سيتم استخدام جزء من عوائد التخاصية لسداد الديون التي تتحملها الحكومة بالنيابة عن المؤسسات العامة التي يتم خصخصتها. [1]

وقد أكدت المادة (١٣/د) من قانون التخاصية كذلك على استخدام جزء من عوائد التخاصية لأغراض سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخاصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك. فهل تم ذلك في الواقع العملي؟

ثالثا: كيف تعاملت الحكومات المتعاقبة مع مديونية المؤسسات العامة

سيتم إلقاء بعض الضوء على الكيفية التي تعاملت بها الحكومة مع مسألة مديونية الملكية الأردنية كحالة خاصة لأنها كانت تعاني من مشكلة مديونية كبيرة وتم التخلص من معظمها. لقد تضمنت استراتيجية إعادة هيكلة الملكية الأردنية إلغاء قانون مؤسسة عالية/الخطوط الجوية الملكية الأردنية ، وتحويل الأنشطة والوحدات الاستثمارية التابعة للملكية الأردنية إلى شركات مستقلة محدودة المسؤولية تمهيدا لبيعها إلى القطاع الخاص. وبهدف تسهيل عملية بيع هذه الشركات ومعالجة مديونيتها، تقرر تسجيل شركة استثمارية مملوكة للحكومة بالكامل برأسمال قدره مائة ألف دينار لتحال إليها ملكية هذه الوحدات الاستثمارية بعد تحويلها إلى شركات وبحيث تقوم الملكية الأردنية بتسديد رأسمال الشركة على أن تسترده لاحقا من عائدات بيع الوحدات الاستثمارية. كما وتضمنت إعادة الهيكلة المالية

---

(١) الاستراتيجية الوطنية للتخاصية ، نشرة أخبار التخاصية ، العدد (٨) ، كانون ثاني ٢٠٠٠.

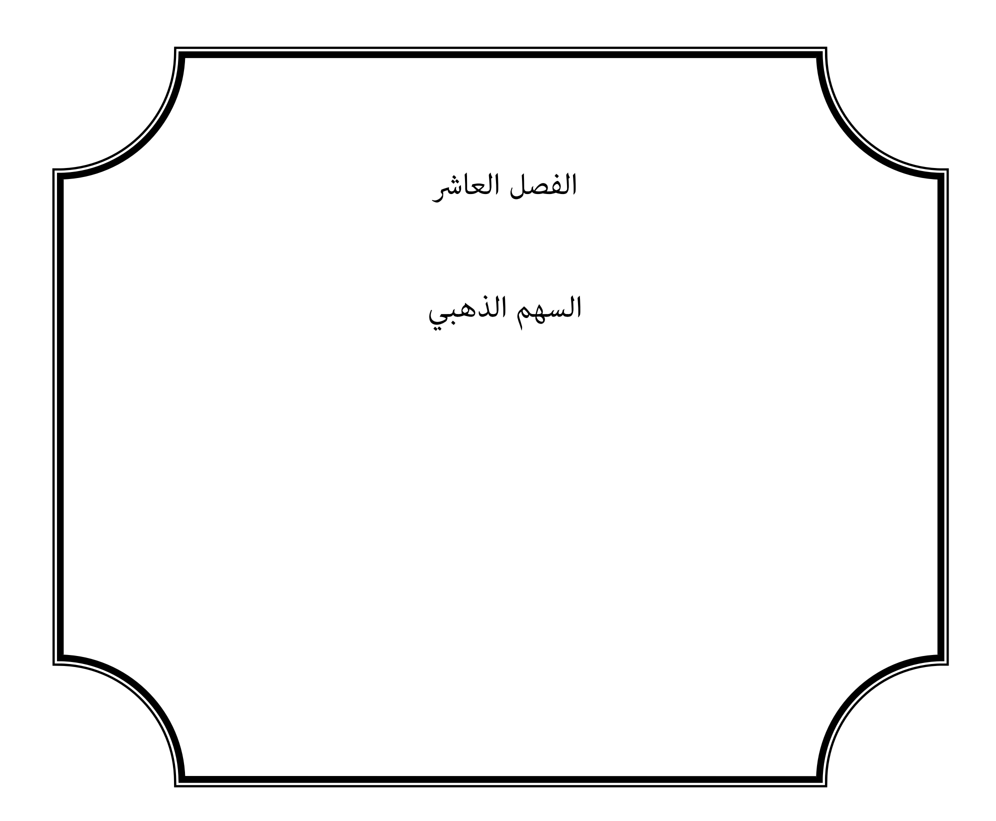
إجراءات لسداد الديون والالتزامات المتعلقة بالطائرات وخدماتها، بالإضافة إلى تسديد الديون المحلية، وبحيث تستمر الملكية في تحمل الديون المتعلقة بالطائرات (الاستئجار التمويلي Financial leasing) في حين تقوم الحكومة بتحمل ديون شركة مصفاة البترول ورصيد الحساب المجمد، وعلى أن يتم زيادة رأسمال الملكية الأردنية بما يعادل قيمة هذه الديون. وقضت استراتيجية إعادة هيكلة الملكية الأردنية بعدم تحمل الحكومة أية أعباء نقدية مباشرة نتيجة هذه التسوية، على أن تتم معالجة الديون المحلية من خلال السداد المبكر لها وذلك من عائدات بيع الوحدات الاستثمارية بعد تحويلها إلى شركات مساهمة. وقد استخدم جزء من عوائد التخاصية لشراء ومبادلة أجزاء من ديون الأردن لتسديد قروض الملكية الأردنية تجاه بعض البنوك والمؤسسات المحلية. وقد تم أنفاق حوالي ١٥٧ مليون دولار من عوائد تخاصية شركة الاتصالات لشراء ومبادلة ديون على المملكة، منها ٤٤ مليون دولار لمبادلة ديون الأردن التي استحقت لفرنسا، وحوالي ١١٣ مليون دولار لشراء سندات "بريدي" وديون بريطانية. وتشير البيانات في الجدول رقم (١) في الفصل السادس إلى أن عمليات شراء ومبادلة الديون الفرنسية والبريطانية على الأردن وتسديد قروض الملكية الأردنية تجاه البنوك المحلية حصدت أكثر من نصف (حوالي ٥٥ بالمائة) المبالغ التي تم إنفاقها من عوائد التخاصية.[٢]

وبمقارنة وضع مديونية الملكية الأردنية قبل وبعد التخاصية يمكن ملاحظة حجم المساهمة التي قدمتها عملية التخاصية في تخفيف حدة المديونية الداخلية والخارجية للملكية الأردنية. فقبل بدء عملية تخاصية الملكية الأردنية كان حجم المديونية حوالي ٣٥٠ مليون دولار، ونتيجة

(٢) ارجع إلى الفصل السادس المتعلق باستخدامات عوائد التخاصية.

لخصخصة بعض وحدات الملكية الأردنية (كالسوق الحرة والفندق والتموين) حصلت الحكومة على بعض العوائد المالية التي مكنتها من تسديد جزء كبير من مديونية الملكية الأردنية الداخلية والخارجية، ولم يتبقى من إجمالي مديونية الملكية الأردنية الا حوالي ٦٤ مليون دينار فقط وهي تمثل أقساط الطائرات المستأجرة رأسماليا والتي ستؤول ملكيتها للملكية العام المقبل .[٣] وللحقيقة فان ذلك ما كان له أن يحصل لولا عملية التخاصية واعادة الهيكلة.

(3) http://www.alrai.com/mon/finance/econ3.htm



الفصل العاشر

السهم الذهبي

السهم الذهبي

تعرض قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ للانتقاد المباشر لتضمنه فقرة خاصة عن السهم الذهبي[1] . فمن وجهة نظر البعض ، يعمل السهم الذهبي على إعاقة دخول مستثمرين أقوياء من القطاع الخاص إلى الشركات التي يجري خصخصتها. ومن وجهة نظر آخرين ، فان السهم الذهبي شيء تقليدي إلى حد كبير ولا يتماشى مع التطورات العصرية للقوانين ومع ظاهرة العولمة والانفتاح. ويفهم البعض أن وجود السهم الذهبي يعني أن عملية التخاصية لم تكتمل نظراً لوجود ما يسمى "بمسمار جحا" في مجلس إدارة الشركة التي جرى خصخصتها. وقد يقول أحدهم انه في حالة الأردن لدى الحكومة ما هو أقوى من السهم الذهبي وما هو أقوى من قانون التخاصية، ألا وهو نص المادة (١١) من الدستور الأردني والذي يسمح للحكومة بتملك ممتلكات القطاع الخاص للمنفعة العامة بعد دفع تعويض عادل. فما هو السهم الذهبي؟ وهل وجوده في القانون يعيق تنفيد عمليات التخاصية ؟ وما هو المطلوب في المرحلة التالية؟

أولا: مفهوم السهم الذهبي

السهم الذهبي هو سهم تملكه الحكومة في شركة تم خصخصتها ليمكنها من بعض الحقوق التصويتيه المميزة إذا تعلق الأمر بمصلحة الوطن العليا، ولا يعطي الحكومة أية صلاحيات في الإدارة اليومية التنفيذية. لقد

---

(١) أنظر على سبيل المثال، مقال بعنوان: بريق السهم الذهبي، منشور في جريدة الدستور، الأربعاء، ٢٩ آذار ٢٠٠٠، العدد (١١٧٢٤)، السنة (٣٤).

طرح السهم الذهبي في المادة (١٤) من قانون التخاصية لسنة ٢٠٠٠ الذي أقرته الحكومة وصادق عليه البرلمان التاسع عشر في الأسبوع الأخير من دورته الاستثنائية. وكما هو واضح من نص المادة (١٤) يخول السهم الذهبي الجهة التي تمثل الحكومة الأردنية في مجلس إدارة الشركة المعنية حق الاعتراض على قرارات المجلس أو الهيئة العامة لمنع نفاذها إذا تطلبت المصلحة الوطنية العليا ذلك، شريطة موافقة مجلس الوزراء على هذا الاعتراض.

ثانيا: المطلوب في المرحلة التالية

من الحكمة بعد أن تم إقرار قانون التخاصية أن يتم توضيح أمرين رئيسيين:

الأول، وضع خطوط عامة عريضة للمقصود بالمصلحة الوطنية العليا وذلك وفقاً لكل قطاع اقتصادي ولكل شركة على حدا حتى لا يترك حيزا واسعا للاجتهاد والتفسير الخاطئ من قبل ممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي يجري خصخصتها في المستقبل.

والثاني، ويقع على عاتق المجلس الأعلى للتخاصية ، وهو تحديد الشركات التي سيقوم المجلس بتخصيص سهم ذهبي فيها للحكومة، وذلك بهدف إعطاء قدرة تصويتية مميزة لحماية المصلحة الوطنية العليا من أي قرارات قد يتخذها مجلس إدارة تلك الشركات. فهذا الأمر ما يزال عالقا ويمكن تطبيقه من خلال تفعيل نص المادة (١٤) من قانون التخاصية على الشركات الاستراتيجية.

لذلك، فأن وجود ما يسمى بالسهم الذهبي في قانون التخاصية لا يعني أن للحكومة الحق في التدخل في الشؤون اليومية لأعمال مجلس إدارة الشركة التي يجري خصخصتها إلا عندما يتعلق الأمر بمصلحة الوطن العليا. ونظرا لأن حق الاعتراض من قبل الجهة أو الشخص الذي يمثل الحكومة داخل مجلس إدارة الشركة المعنية مشروط بموافقة مجلس الوزراء على ذلك

الاعتراض ، فان ذلك لن يدع مجالا للخوف من فكرة السهم الذهبي لدى مستثمري القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي.

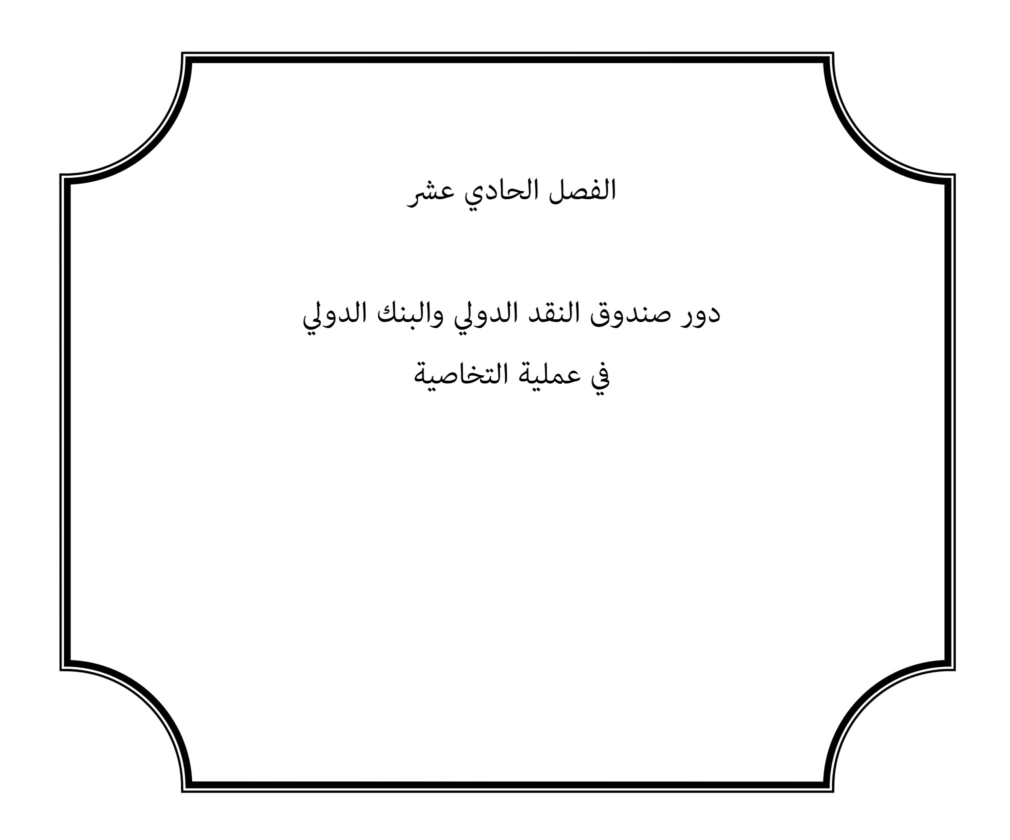
إن مسألة السهم الذهبي ليست سطحية وليست ابتكارا أردنيا، فقد استخدمت في العديد من الدول المتقدمة والنامية. وان وجود سهم ذهبي للحكومة هو بحد ذاته وضوح في استراتيجية الوطنية للتخاصية ، الأمر الذي يعني أن الحكومة جادة في موضوع الانسحاب من عمليات إدارة الإنتاج والتشغيل والاستثمار بشكل كامل، وما ترغب فيه هو أن يبقى لها رقيب داخلي في مجالس إدارات الشركات التي تعتبر استراتيجية بالنسبة للمملكة - وهي من وجهة نظر الباحث: الاتصالات والفوسفات والبوتاس ومصفاة البترول والمياه والكهرباء. أما شركات الإسمنت وحمامات ماعين وسكة الحديد العقبة والملكية الأردنية فليست استراتيجية على الرغم من أهميتها. لذلك، فبطرح فكرة السهم الذهبي تكون الحكومة جادة في موضوع ترك حقوق الملكية والاستثمار والتطوير والتشغيل والإدارة اليومية للقطاع الخاص. وما أبقته لنفسها هو الرقابة من خلال هيئات التنظيم المستقلة، ورسم السياسات من خلال الوزارات المعنية (والتي من المستحسن أن يتم تخفيض بعضها لمستويات دوائر حكومية فقط بعد أن تم تحويل مسؤوليات الرقابة لهيئات مستقلة ومسؤوليات الإنتاج للقطاع الخاص).

فما فكرة السهم الذهبي إلا جزء من الرقابة الداخلية فقط، وهي شبيهة بدوائر الرقابة والتدقيق الداخلي في المؤسسات العامة المستقلة على الرغم من وجود ديوان محاسبة. ووجود السهم الذهبي حق شرعي من حقوق المملكة كدولة مستقلة وحق من حقوق الحكومة الأردنية. فكيف يكون الأمر مقبولا بأن تمتلك الحكومات الأجنبية حوالي ٣٥% من رأس مال شركة الاتصالات الأردنية [٢]، ويحرَّم على الحكومة الأردنية امتلاك سهم ذهبي في

---

(٢) تجدر الإشارة إلى أن الحكومة الفرنسية تمتلك ٦٣% من رأس مال شركة فرانس تيليكم التي تمتلك بدورها ٣٥% من رأس مال شركة الاتصالات الاردنية.

نفس الشركة. كما إن تعريف مفهوم التخاصية كما هو معلوم هو "تحويل كامل (أو جزء من) حقوق ملكية و/أو إدارة و/أو تشغيل و/أو تطوير مؤسسة عامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي". وهنا نضع خطين تحت كلمتي (جزء من)، بمعنى أنه يجوز للدولة أن تعمل على خصخصة شركاتها بشكل جزئي فقط. وأخيراً، أليس من واجب وحق الحكومة أن يكون لها رقيب داخلي متفهم ويعرف واجبه جيداً في مجلس إدارة الشركة المعنية وخصوصاً أن المراقب الداخلي سيكون مطلعاً على الأمور عن قرب أكثر من الرقيب الخارجي. كما أن المتابع لتجارب الدول الصناعية منها والنامية يلاحظ انه في أغلب الأحيان لم تنسحب الحكومات بشكل كامل من العملية الإنتاجية أو الإدارية أو الاستثمارية في الشركات التي جرى خصخصتها. وبذلك كانت عمليات التخاصية جزئية وليست كاملة Partial Privatization.



الفصل الحادي عشر

دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي
في عملية التخاصية

الفصل الحادي عشر

دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي
في عملية التخاصية

يهدف هذا الفصل إلى دراسة مراحل تطور موقف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من ظاهرة التخاصية بشكل عام، ومن ثم تحليل دور المؤسستين في عملية التخاصية في الأردن، ومحاولة الإجابة على التساؤل التالي: هل جاء تبني الأردن لبرنامج التخاصية بناء على ضغوط من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أم أن القرار كان مستقلا؟

أولا: دور البنك الدولي في عملية التخاصية

مر موقف البنك الدولي من دور الدولة في البلدان النامية بأربع مراحل متميزة:

الأولى :كانت خلال الفترة (١٩٤٦-١٩٦٠) حيث كانت سياسة البنك الاقراضية متحيزة لصالح قوى السوق.

أما المرحلة الثانية، والتي سادت خلال عقدي الستينيات والسبعينيات، فقد ارتكزت أعمال البنك فيها على تشجيع نشاط الدولة في اقتصاديات الدول النامية. وفي هذه الفترة بالذات، برز دور البنك الدولي كمشجع للمؤسسات المملوكة من قبل الدولة (State Owned Enterprises (SOEs.

أما المرحلة الثالثة، والتي كانت في عقد الثمانينات، فقد أبدى البنك الدولي فيها عدم رضاه عن أداء سياسات الدولة وبدأ البحث عن بدائل

أخرى، فوجد التخاصية علاجا لفشل المؤسسات العامة، وكانت بداية المرحلة الرابعة في التسعينيات من القرن الماضي.

والمتابع لنشاط البنك الدولي يلاحظ أنه منذ البداية ركز البنك على آلية السوق، وعلى المبدأ الذي يعتبر المؤسسات الخاصة هي المحرك الأساسي للتنمية الاقتصادية للدول. وكان ذلك واضحا بشكل جلي في الفقرة (٢) من المادة الأولى، والفقرة (٤/ب) من المادة الثالثة، من اتفاقية إنشاء البنك الدولي، حيث تشير بصراحة على أن أهم أهداف البنك هي تشجيع الاستثمارات الخاصة. وفي سبيل تشجيع المبادرات الخاصة، بجانبيها المحلية والاجنبية، وفي سبيل تشجيع المبادرات الفردية، قام البنك الدولي عام ١٩٥٦ بإنشاء ما يعرف بنافذة المؤسسة الحرة Free Enterprise Window أو المؤسسة المالية الدولية International Finance Corporation (IFC) حيث خولت هذه المؤسسة بالقيام بالاستثمارات بالأسهم العادية وتقديم القروض للقطاع الخاص بدون ضمانات حكومية، ومع ذلك فان وجود هذه المؤسسة لم يسهم كثيرا في تخفيف عمليات إقراض مجموعة البنك الدولي للحكومات خلال الثلاثة عقود الأولى من إنشائها، إلا أن نشاطها اتسع خلال العشر سنوات الأخيرة بعد أن بدأت العديد من الدول بالعمل باتجاه بيع المؤسسات العامة للقطاع الخاص، من خلال عمليات التخاصية.

إلا أنه ونتيجة لفشل السوق market failure لجأ البنك الدولي في عقدي الستينات والسبعينات من القرن الماضي إلى إقراض الحكومات والمؤسسات العامة المملوكة من قبل الحكومات. فقد عمل البنك الدولي في بداية عقد الستينيات على تبسيط شروط الإقراض لمشاريع القطاع العام الصناعية، وقدم قروضا مباشرة للقطاعات العامة التي كانت تهدف إلى إنتاج السلع الاحلالية substitute goods. وفي عام ١٩٨٦ بالتحديد، قام البنك الدولي بخطوة ثالثة فأزال العوائق من أمام إقراض الشركات المالية التنموية

المملوكة من قبل الحكومات في الدول النامية. لذلك، فان أي تقييم لدور البنك الدولي في عملية التخاصية لا يمكنه تجاهل النتيجة الرئيسية الممكن التوصل إليها من التحليل أعلاه، وهي أن البنك الدولي ولفترة طويلة كان الضامن للمؤسسات العامة كمشارك رئيسي في عمليات التنمية في البلدان النامية.

وفي عقد الثمانينيات، تغير توجه البنك الدولي نحو دور القطاع العام في الدول النامية، وظهر ذلك واضحا بشكل جلي في تقرير بيرغ **Berg Report** لعام ١٩٨٤ المعنون "تسريع التنمية في شبه الصحراء الافريقية: أجندة العمل" من جهة ، وفي تقرير البنك الدولي، التنمية في العالم، لعام ١٩٨٣، من جهة أخرى. فأخذت مساهمات البنك الدولي تظهر في عمليات التنمية في البلدان النامية على شكل " إقراض للإصلاح الهيكلي" Structural Adjustment Loans (SAL) وتعتبر هذه القروض من أهم البرامج التي طورها البنك في عقد الثمانينات لاعادة هيكلة المؤسسات العامة في الدول النامية، ومنها ظهر ما يسمى بقروض الإصلاح القطاعي Sectoral Adjustment Loans. لذلك، فان اهتمام البنك الدولي لاصلاح المؤسسات العامة المملوكة من قبل الحكومات لم يتركز على التخاصية في البداية، بل جاء على شكل تقديم النصائح للدول لإجراء تعديلات على الأنظمة البيروقراطية بهدف إحداث تغيرات في الهياكل الإدارية والإجراءات المحاسبية وأنظمة المكافئات والعقوبات وتعليمات التوظيف وإنهاء الخدمة وما إلى ذلك.

أما الفكرة الأساسية في تقرير بيرغ فتكمن فيما معناه، أن على الحكومات الأفريقية أن تتوقف عن تفسيرها لأوضاعها الاقتصادية المحزنة بالتغيرات التي تحدث على الطبيعة، أو بضعف شروط التبادل التجاري، أو بتوقف المساعدات، وعليها الإقرار بان تدخلاتها السافرة وغير الموجهة هي التي أدت إلى حدوث أزمة خانقة في قطاع الزراعة وأدت إلى حبس أنفاس

قطاعي الصناعة والخدمات. وقدم التقرير انتقادا لاذعا لاداء المؤسسات العامة في تلك الدول وعـزا ذلـك لاحتكـار المـنظمات المدعومـة مـن قبـل الحكومـات لضـمان بقاءها. واستنتج التقرير بان فحوى أي عملية إعادة هيكلـة يجـب أن تشـمل مـن بين عدة أمور على تنشـيط دور القطـاع الخـاص إذا مـا رغبـت أي دولـة في تحقيـق مستويات مقبولة مـن معـدلات النمـو الاقتصـادي. ولم يحبـذ ذلـك التقريـر فكـرة التخاصية التي تتم عن طريق البيع بكميات ضخمة، وبدلا من ذلك دعى إلى إطلاق حرية المنافسة في مختلف المجالات.

أما تقرير التنمية في العالم لعام ١٩٨٣، فقد أعلن باختصـار بأنـه جـاء الوقـت لاعادة تفحص دور الدولة. لذلك، فإننا نرى أن البنك الـدولي قـد ركـز عـلى الأعبـاء المتزايدة التي تفرضها المؤسسات العامة على خزائن الدول. ففـي دراسـة إحصـائية دولية مقارنة، قام بها الباحـث Short عـام ١٩٨٤ عـن دور المؤسسـات العامـة مـن خلال عينة من أربع وثلاثين دولة، تبين أن صـافي مـدفوعات الموازنـة العامـة للـدول وصلت لما معدله ٣, ٣% من الناتج المحلي الإجمالي في منتصف السبعينات. ويمثل عبء الموازنة كما سماه صـندوق النقـد الـدولي حـوالي ٧٥% مـن إجـمالي عجـوزات الحكومات المركزية في تلك الدول. وارتفاع هذا العـبء يعكـس كـبر الحجـم الـذي تحتلـه المؤسسـات العامـة في اقتصـاديات الـدول الناميـة، كـما يعكـس كـبر حجـم المؤسسات العامة نفسها. وينعكس كبر حجم المؤسسات العامة في نسـبة مسـاهمة استثمارات تلك المؤسسات في حجم الاستثمارات الكلية للدولة[1].

يلاحظ مما سبق أن تركيز الدراسات التـي قـام بهـا البنـك الـدولي كـان عـلى توثيق حجم المخاطر والتكاليف المرتبطة بالمكانة الأساسية التـي تحتلهـا المؤسسـات العامة المملوكة من قبل الدول.

---

(١) البنك الدولي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

وفي نهاية الثمانينات وبداية التسعينات رحب البنك الدولي بعملية التخاصية بشكل عام وحذر من أن عملية البيع Divestiture ربما تؤدي إلى التركيز على الربحية دون أن يطرأ أي تحسين على كفاءة أداء المؤسسات. كما دعا البنك إلى ضرورة الانتباه إلى أن عملية بيع المؤسسات العامة الكبيرة إلى عدد قليل من الناس (الذين يعرفوا بمحتكري القلة Oligopolists) قد يؤدي إلى تقوية مواقع هؤلاء القلة في القطاع الخاص وبالتالي عدم إعطاء فرصة للمنافسة. لذلك، يقول خبراء البنك الدولي بأن عملية التخاصية يجب أن لا تعامل على أنها الحل المباشر، بل على أنها أجزاء متكاملة من عملية تغيير عبء الإدارة المركزية بقوى السوق اللامركزية. ومن هنا جاء تركيز البنك الدولي في النهاية على تطوير أداء المؤسسات العامة في ظل ترتيبات ملكية الدولة، وتركز اهتمامه على عملية الإصلاح rehabilitation واعادة تشكيل الإطار العام لعلاقة الحكومات المركزية مع المؤسسات العامة المملوكة من قبل الدول. وتشير التجارب إلى أن أغلب قروض إعادة الهيكلة التي قدمها البنك الدولي للدول النامية كانت قد عملت على تعزيز دور الدولة الرقابي والإشرافي على أداء المؤسسات العامة، ولم تعمل على إعطاءها أي نوع من الاستقلالية[٢].

وأخيرا، فإننا نجد أن توجه البنك الدولي في عقد التسعينات إلى عملية التخاصية كان لقناعته بأنها الحل العقلاني لمشكلة فشل المؤسسات العامة في أداءها. والمغزى الأساسي الذي من أجله دعا البنك إلى التوجه نحو التخاصية هو موضوع زيادة كفاءة أداء المؤسسات العامة. ومن بين الأساليب المختلفة للتخاصية، شجع البنك الدولي عمليتا التصفية والبيع لتخفيف الأعباء الإدارية والمالية على موازنات الدول. فبقناعة البنك الدولي، كل طريقة ستكون مصدرا رئيسيا لزيادة فعالية المؤسسات المحولة للقطاع الخاص

---

(٢) البنك الدولي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

من خلال سماحها بتوزيع أكثر منطقية واستخدام أكثر إنتاجا للموارد الإنتاجية[٣].

ثانيا: دور صندوق النقد الدولي في عملية التخاصية

تعامل صندوق النقد الدولي منذ إنشائه عام ١٩٤٥ مع عدة مسائل رئيسية هي سعر الصرف متعدد الأطراف multiple exchange rates وذلك خلال النصف الثاني من عقد الأربعينيات، والمسألة الثانية هي الرقابة على العملة exchange restrictions خلال الفترة (١٩٤٥ – ١٩٦٩). أما المسألة الثالثة التي تعامل معها الصندوق فهي ارتفاع معدلات التضخم في عقد السبعينات، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتوقف قابلية تحويل الدولار عام ١٩٧١، وانهيار نظام بريتون وودز عام ١٩٧٣ بعد بدء نظام أسعار الصرف المعومة لمعظم عملات الدول الصناعية. أما في عقد الثمانينات فقد تعامل الصندوق مع مشكلة الديون الخارجية.

وفي السنوات العشر الأخيرة، أصدر الصندوق العديد من الدراسات بين فيها أن من أهم أسباب عدم استقرار وتراجع اقتصاديات الدول النامية هي تدخلات الحكومات الكثيرة والمتعسفة. فقد قدم خبراء الصندوق العديد من الدراسات الاقتصادية لتقييم أداء المؤسسات العامة المملوكة من الدول، وتركزت نتائج دراسات الصندوق على مطالبة الحكومات بتخفيض إنفاقها في برامجها التصحيحية للاعتماد على إيراداتها الداخلية. كما وتركزت قروض الصندوق على دعم موازين مدفوعات الدول النامية، فذهبت جميع القروض المقدمة للدول إلى الحكومات[٤].

---

(٣) نفس المرجع.,

(٤) صندوق النقد الدولي، منشورات مختلفة. لمزيد من التفاصيل انظر موقع الصندوق على شبكة الإنترنت العالمية: http://www.imf.org

وكما فعل البنك الدولي ركز الصندوق في دراساته على تقييم أثـر المؤسسـات العامة المملوكة من قبل الدول على اقتصاديات الدول النامية والمتقدمة. ومع ذلـك يلاحظ أن العلاقة كانت ضعيفة بين نتائج دراسات الصندوق التي وثقـت التكـاليف الباهظة للمؤسسات العامة وبين إستراتيجية إعادة الهيكلة.

ولما كان تركيز دراسات الصندوق على الأعباء الاقتصادية للمؤسسـات العامـة المملوكة من الدول على أدائها الاقتصادي وعلى أهدافها غير الاقتصـادية، فقـد عمـل الصندوق على كشف أعباء تلك المؤسسات على المتغيرات الاقتصادية الكلية. وأكـد الصندوق أنه في كثير من الـدول الناميـة هنـاك ربـط مبـاشر بـين اسـتخدام قـروض الحكومـة أو خلـق التسـهيلات لتمويـل العـبء، وبـين عـدم الاسـتقرار النقـدي والضغوطات التضـخمية والـديون الخارجيـة وأزمـات مـوازين المـدفوعات. وبـذلك ذهب المراقبون بتفكيرهم لدرجة أن قالوا بان الصندوق معتزم عـلى سـحب الـدول من النشاط الاقتصادي من خلال عملية تحويل المؤسسات العامة للقطاع الخاص أو ما يسمى بالتخاصية. وفي معرض ردود فعله تـردد الصـندوق كثـيرا في قبـول فكـرة التخاصـية لمخاوفـه مـن إثـارة حـدة المناقشـة التـي وسـعت بـين منـاحي سياسـات الصندوق الاقراضـية خـلال عقـدي السـبعينات والثمانينـات مـن جهـة، ولمجموعـة اعتبارات عملية وبرامجية من جهة أخرى. واهتمام الصندوق بعمليـة التخاصـية لم يختلف عن اهتمامه بالمؤسسات العامة المملوكة من قبل الدول بشكل عـام. فتركـز اهتمامه بشكل كبير عـلى الآثـار المحتملـة عـلى عجـز الموازنـة، بالإضـافة إلى الأمـور المترتبة على السياستين النقدية والمالية وبشكل خاص على ميزان المدفوعات.

وبشكل أدق فان الآثار الماليـة للتخاصـية هـي مـا شـغل اهـتمام الصـندوق. لذلك، دعم خبراء الصندوق جميع أشكال التخاصية. ومع ذلك نبه الخبراء

إلى أن عملية البيع (divestiture) سيكون لها أثر خفيف على موازنة الحكومات. ففي المدى القصير قد تعمل عملية بيع الأصول على تخفيف مشكلة السيولة عن طريق حصول الحكومات على جرعة من الأموال، ولكن ربما يكون ذلك على حساب زيادة عجز الموازنات في المستقبل. وبالنسبة للصندوق فان تجربة التخاصية أصبحت الأمل الذي من خلاله يمكن تحسين الكفاءة ولكن تحقيق مثل هذا من خلال المنافسة والبيع كان ضعيفا في معظم الدول النامية. وبناء على ذلك، بدأ الصندوق في النصف الثاني من الثمانينات وبداية التسعينات بالتوجه نحو أسلوب التخاصية الذي يعتمد التصفية بدلا من البيع لحل مشكلة تدهور أداء المؤسسات العامة المملوكة من قبل الحكومات في البلدان النامية.

وفي نهاية النصف الثاني من الثمانينات كان الصندوق قد اعتمد أسلوب إعادة الإصلاح (تحسين هيكل الحوافز والية الرقابة) للتأثير على المؤسسات العامة المكبلة بالمشاكل. لذلك، نرى أن الصندوق كان قد تبنى سياستي إعادة الإصلاح والتخاصية بحذر، وكان المنهاج التقليدي الذي تعامل به الصندوق مع المؤسسات العامة قد ظهر على شكل الحد من الطلب كأساس في برامجه الاقراضية لاعادة الاستقرار للاقتصاد. وقد تضمنت برامجه الاقراضية عدة وصفات منها كبح التحويلات من الخزينة والسيطرة على عملية الحصول على التسهيلات.

وكان الصندوق قد أنشأ عام ١٩٨٦ تسهيلا جديدا لاصلاح المؤسسات العامة سمي بتسهيل الإصلاح الهيكلي (Structural Adjustment Facility (SAF، ويقدم للدول منخفضة الدخل بشروط سهلة. وكان من بين الإجراءات التي ركز عليها الصندوق في القروض الواقعة ضمن هذا التسهيل عملية إعادة الإصلاح وخصخصة المؤسسات العامة. وفي النصف الثاني من عقد الثمانينات كان النقاش ما يزال قائما في الصندوق للاجابة على التساؤل

التالي: هل من الضروري أن يصبح الصندوق معنيا بشكل مباشر بعملية التخاصية؟ وكمؤشر للاجابة على هذا التساؤل أعطى الصندوق المهمة للبنك الدولي لتصميم سياسات قطاعية وبرامج استثمار للقروض الواقعة ضمن إطار التسهيل الجديد. وحتى عام ١٩٨٨ لم يجد الصندوق ضرورة لتدريب خبراء متخصصين لمعالجة مسائل التخاصية. وبذلك، بقي اهتمام الصندوق مقيدا بما لعملية التخاصية من آثار على تعديل موازين مدفوعات الدول.

ثالثا: دور المؤسستان الدوليتان في برنامج التخاصية الأردني (١٩٨٦ – ٢٠٠٣)

بدأ الأردن في تنفيذ سياسات الإصلاح الهيكلي في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي وذلك على أثر أزمة الديون الخارجية واستفحال المشاكل الاقتصادية، حيث كان من الصعوبة بمكان وقتها الاستمرار في المواءمة ما بين خدمة الديون الخارجية وبين تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية. لذلك، كانت النتيجة الحتمية التي وصلت إليها الحكومة آنذاك هي إيقاف العمل في خطة التنمية الخمسية (١٩٨٦ – ١٩٩٠) في مطلع عام ١٩٨٩. ولما كانت آثار حزمة الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الأردنية في الربع الثالث من عام ١٩٨٨ ضعيفة جدا، عزمت الحكومة على إضافة إجراءات تصحيحية جديدة في الاقتصاد الوطني، فتوصلت بمشاركة مع بعثة من كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الى وضع برنامج تصحيح وتكيف اقتصادي متوسط الأجل للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣. وقد اقترن ذلك البرنامج بخطاب نوايا Letter of Intent التزمت من خلاله الحكومة بتحديد سياساتها في مختلف المجالات المالية والنقدية والتجارية. والمتفحص للخطوط العريضة لذلك البرنامج يجد أنه كان يهدف إلى تعزيز الثقة في الاقتصاد الوطني من خلال المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار، وتحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بحيث يرتفع من -٣.٥ % عام ١٩٨٨ الى ٤% عام ١٩٩٣، إضافة إلى

تخفيض معدل التضخم من ١٤% مقدرة لعام ١٩٨٩ الى ٧.٣% عـام ١٩٩٣، وزيـادة الاعتماد على القدرات والموارد الذاتية في مجالي الموازنة العامـة وميـزان المـدفوعات. بالإضافة إلى إعادة هيكلة المؤسسات العامة في المملكة وخصخصة بعضها.

إلا أنه ونتيجة لازمة الخليج الثانية، ظهرت ظروف جديدة أصبح من الصعب فيها الاسـتمرار في نفـس برنـامج التصحيح وأمسـت الحاجـة ملحـة لوضـع برنـامج تصحيح اقتصادي جديد. لذلك، قام وفد خـبراء مـن صـندوق النقـد الـدولي بزيـارة المملكة واجتمع مع فريق مالي واقتصادي أردني ممثلا لوزارة المالية ووزارة التخطيط والبنـك المركـزي الأردني، وتـم التوصـل مـع الفريـق الأردني إلى خطـوط عريضـة للسياسات الاقتصادية والماليـة والنقديـة الكفيلـة بتصـحيح مسـيرة الاقتصـاد الأردني خلال سبع سـنوات قادمـة. وتـم صـياغة تلـك السياسـات بكتـاب نوايـا صـدر عـن الحكومة الأردنية ووجه إلى مجلس إدارة صندوق النقد الدولي وتمت الموافقة عليـه. وبذلك، تشكل برنامج التصحيح الاقتصادي للفـترة ١٩٩٢-١٩٩٨ وأصـبحت المملكـة، آنذاك، الدولة رقم (٤٧) التي تطبق برنامجا مصدقا من صندوق النقد الدولي. وقـد كانت عملية إعادة الهيكلة والتخاصية من أهم عناصر البرنامج الرئيسية.

وكما ذكرنا في الفصل الأول من الكتاب، فقد بدأت الحكومة الأردنية بالتفكير في عملية التخاصية في منتصف الثمانينـات، وقـد وضـعت خطـة آنـذاك مـن أجـل تحويـل كـل مـن مؤسسـة الاتصـالات السـلكية واللاسـلكية ومؤسسـة النقـل العـام والملكية الأردنية إلى شركات مساهمة عامـة بـرأس مـال محـدد، وحسـابات سـنوية ختامية على أن تكون مملوكة بالكامل من قبل الحكومة في الخطوة الأولى.

لذلك، ومن هذا المنطلق يمكننا القول بـأن التفكـير بالتخاصـية سـبق برنـامج التصحيح. إلا إن أحد عناصر برنامج التصحيح الاقتصادي الرئيسية

كانت التخاصية. وفي التطبيق العملي سبقت عمليات التحرير وإستعادة الاستقرار النقدي والمالي للاقتصاد، عملية التخاصية. لذلك، ولدعم وتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في القطاعات الرئيسية في الاقتصاد، فان تنفيذ الإجراءات والسياسات المتعلقة بسياسة التخاصية يعتبر أمر ضروري للأردن لدعم المناخ الاستثماري والاقتصادي الملائم لحفز النمو الاقتصادي المستدام.

وتجدر الإشارة إلى حقيقة هامة هي أنه لا علاقة لصندوق النقد الدولي ببرنامج التخاصية من حيث المشاركة في تنفيذ صفقات التخاصية، وتقتصر مهامه في متابعة مدى التزام الحكومة في تطبيق برامج التخاصية وفقا للجداول الزمنية المتفق عليها في برامج التصحيح الاقتصادي الموقعة معه، ويكون ذلك من خلال المراجعة الدورية لعناصر برنامج التصحيح.

وفيما يتعلق بالبنك الدولي، قدمت مجموعة البنك الدولي منذ عام ١٩٩٥ المساعدات للأردن في برنامج التخاصية بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID وغيرها من الشركاء في التنمية. وتقوم هذه المجموعة حاليا بادارة صندوق كبير لحساب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي تقوم بدعم برنامج التخاصية في الأردن. ويتابع البنك بصورة حثيثة معظم عمليات التنفيذ، ويقدم الدعم والمساعدة الفنية والنصح للحكومة في مختلف عمليات التخاصية، من خلال الهيئة التنفيذية للتخاصية ، وذلك عن طريق تزويد الوحدة عند الحاجة ببعثات فنية متخصصة في المجالات التي تحتاجها الحكومة في مجال التخاصية. [٥]

إلا أنه لا بد من التأكيد على حقيقة هامة أخرى وهي أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لا يتدخلان في القرار النهائي لصفقات التخاصية بأي شكل من الأشكال. ويظهر ذلك بشكل جلي من خلال إقرار البنك الدولي في

---

(٥) الهيئة التنفيذية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢ ، ص (٩).

الورقة التي نشرها في نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢، بأنه كان لـه وللمانحين الآخرين دور فاعل في المباشرة ببرنامج التخاصية والسير فيه قـدما، ولكـن الفضل يعود إلى الحكومة الأردنيـة والشـعب الأردني لصـلابة تعـاملهما مـع القضـايا الشائكة والمربكة، واحدة بعـد الأخـرى، وجعـل برنـامج الخصخصـة عنوانـا للنجـاح الباهر . [٦]

---

(٦) الهيئة التنفيذية للتخاصية ، نشرة أخبـار التخاصـية ، العـدد (١١) نيسـان ٢٠٠٢، ص (٢٠).



الفصل الثاني عشر

قاموس المصطلحات الاقتصادية والقانونية المتعلقة بعملية التخاصية

قاموس المصطلحات الاقتصادية والقانونية المتعلقة بعملية التخاصية

يحتوي هذا الفصل على كافة المصطلحات الاقتصادية والقانونية المتعلقة بعملية التخاصية[1].

١- Articles of Association نظام الشركة الأساسي: مذكرة اتفاق مكتوبة يعدها ويوقعها أعضاء شركة مساهمة، تبين أهداف الشركة وشكلها وقيمة رأس المال المستثمر فيها وأية تفاصيل أخرى.

٢- Articles of Incorporation قانون تأسيس الشركة: تفويض يصدره وزير التجارة أو أي موظف آخر في الحكومة إلى شركة أو مؤسسة ويسمح لها فيه بممارسة عمل من الأعمال.

---

(١) في هذا الفصل، تم الاعتماد على مجموعة من المعاجم العربية والأجنبية ذات العلاقة بالنواحي الاقتصادية والقانونية، من أهمها:

- نبيه غطاس، ١٩٨٢، معجم مصطلحات المال وإدارة الأعمال (إنجليزي-عربي) مكتبة لبنان، الطبعة الثانية، بيروت - لبنان.

- Banking & Finance Terminology, American Bankers Association, 1999, 4rth Edition, USA.

- John Downs & Jordan Elliot Goodman, 1987, Dictionary of Finance and Investment Terms, 2nd Edition, Barron's Educational Series, Inc. New York.

٣- Auction مزادٌ : شكل من أشكال البيع العلني الذي يباع فيه ملك أو حق إلى مقدم أعلى عطاء من بين المزايدين المشتركين فيه. وبمعنى أضيق، تفيد الكلمة أي شكل من أشكال البيع أو الشراء الذي يتم عن طريق المزايدة، أو تقديم العطاءات. وفي بعض أنواع من المزادات، لا يسمح للمشتري بأن يتقدم بأكثر من سعر واحد للشيء أو الملك المعروض للبيع.

٤- Bankruptcy إفلاس: إجراء قانوني يتم بإشراف المحكمة المختصة الذي تحوَل بموجبه قضايا شخص مٌفلس (أو شركة) إلى مأمور تفليسة أو حارس قضائي يتولى إدارة شؤون ديونه وتسديدها. وقد تبادر الشركة نفسها بعملية الإفلاس وقد يبادر المقرضون أو الأطراف الأخرى، وذلك عندما تصبح الشركة غير قادرة على دفع ديونها عند استحقاقها . انظر كذلك insolvency.

٥- (bidding) Bid عطاءٌ: عرض يضعه (يقترحه) المزايد لاعلان رغبته لدفع بدل أصل أو سهم أو حق للقيام بمشروع معين بموجب عقد وبأسعار أو أجور محددة ومتفق عليها. وفي حالة العرض للحصول على امتياز، قد يكون العرض هو التعريفة المطلوبة من قبل المزايد لتقديم خدمة ما . أنظر كذلك tender offer.

٦- Bilateral Agreement الاتفاقية الثنائية: يستخدم هذا الاصطلاح ليعني الاتفاقيات بين جانبين، التي تلزم فيها الطرفين المتعاقدين بتنفيذ واجبات متبادلة بينهما، كالقيام بعمليات بيع أو شراء أو تأدية خدمات أو غيرها.

٧-(Build, Operate, Transfer (BOT البناء ، التشغيل، التحويل: آلية يتم الاتفاق من خلالها قيام طرف محدد (عادة مشغل من القطاع الخاص أو مجموعة شركات) ببناء وتشغيل نظام معين (مثل معالجة المياه أو طريقة تدفع فيها الرسوم) وذلك لفترة معينة، ومن ثم يتم تحويل ذلك النظام

للفريق الذي منح العقد، وعادة ما تكون الدولة. وخلال فترة التشغيل يمكن أن تكون ملكية التسهيل أو النظام من قبل المشغل الخاص أو الحكومة . وفي حالة أن كان المشغل الخاص هو الذي يملك يكون تعريف العقد BOOT . وعقد BOT في قطاع البنية التحتية هو عقد امتياز لاعمال عامة .

٨- BOO بناء، تشغيل، تمَلك: آلية شبيهة بـ BOT والفرق يكمن في أن المشغل الخاص يتملك الأصول أو التسهيلات في القطاع بشكل كامل ولا يكون مجبرا على إعادتها للسلطات العامة في نهاية العقد .

٩- Bylaws نظام داخليٌ (لمؤسسة): لائحة أو مجموعة قواعد تضعها مؤسسة أو شركة لتنظيم وضبط أعمالها. ولا يمكن، بأي حال من الأحوال، اعتبار النظام الداخلي للمؤسسة نظاماً أو قانوناً عاما يمكن تطبيقه على جميع المؤسسات أو الشركات.

١٠- Collateral ضمانٌ إضافيٌ: ضمان له قيمة يتصف بأنه سريع التحويل إلى مال، يقدمه المدين، بالإضافة إلى سمعته المالية الحسنة، كرهن أو كضمان لاعادة دفع دين معين.

١١- Commercial Law قانونٌ تجاريٌ: مجموعة الأنظمة والقوانين التي تنظم وتحكم مختلف الأعمال والنشاطات التجارية.

١٢- Commercialization التتجير: إدخال أهداف وممارسات تجارية لادارة وتشغيل مؤسسة مملوكة من قبل القطاع العام SOE ، ولا تعني عملية التتجير إجراء أي تغيير على الوضع القانوني للمؤسسة العامة . أنظر كذلك Corporatization.

١٣- Compensation تعويضٌ: إجراء يتم من خلاله دفع تعويض على شكل نقدي مقابل شيء ذي قيمة لمالك سابق وذلك نتيجة لعملية استملاك تقوم به الدولة. انظر كذلك expropriation & confiscation.

١٤- Concession امتيازٌ: ترتيب تعاقدي بين الدولة أو أية جهة عامة وبين مشغل خاص (يسمى صاحب الامتياز concessionaire) وبموجب ذلك الترتيب التعاقدي يمنح المشغل حق خاص أو إذن بتشغيل واستئجار مشروع معين تقوم به الحكومة، مثل نظام توزيع المياه أو الطاقة ، لفترة زمنية محددة، على أن يتحمل المشغل مخاطر العملية لوحده . وفي العادة يقع على عاتق صاحب الامتياز مسؤولية بناء (أو توسيع) وتمويل المشروع المعني، على الرغم من أنه في بعض حالات الامتياز تبقى من مسؤولية القطاع العام مسألة القيام باستثمارات جديدة . إنَ عقد BOT هو امتياز لمشروع يتطلب بناء تسهيلات جديدة وتستخدم كلمة الامتياز concession في بعض الأحيان كاختصار لمصطلح franchise أو رخصة license.

١٥- Conciliation توفيقٌ: هو شكل من أشكال فض النزاعات سلميا حيث يتطلب توقيع الأطراف المتنازعة على حل معين، ولهذا المصطلح معنى قريب من كلمة التوسط mediation.

١٦- Condemnation مصادرةٌ، نزع الملكية: عملية الاستيلاء على ممتلكات خاصة من مالكيها للمنفعة العامة، بموافقة صاحبها أو بدون موافقته، وذلك بموجب حق الحكومة في مصادرة الملكية الشخصية . وفي الكثير من الدساتير في العالم يتطلب مثل هذا التصرف دفع تعويضات للقطاع الخاص في حالة مصادرة الأملاك.

١٧- Confiscation مصادرةٌ: مصادرة الأملاك الخاصة من مالكيها بدون تعويض. وقد تكون عملية المصادرة ناتجة عن إدانة إجرامية للمالك الخاص ، وفي بعض الأحيان ناجمة عن الاستخدام المخالف للقانون للمالك.

١٨- Contract عقدٌ، يتعاقد: اتفاق يبرم بين شخصين أو أكثر ينشئ بينهم علاقة قانونية من نوع معين على تقديم خدمة معينة وبشروط واضحة خلال مدة محددة.

١٩- Corporatization تحويل مؤسسة عامة إلى شركة: هـي عملية تحويـل مؤسسة مملوكة للدولة إلى شركة عامة تعمل وفقا لقانون الشركات . وفي كثـير مـن الأحيان تكون هذه الخطوة هي الأولى لعملية خصخصة مؤسسة عامة.

٢٠-Cross-subsidy الدعم المتقاطع: دعم من خط إنتاج معين لخـط إنتـاج أخر ، وفي اغلـب الأحيان في مؤسسة واحدة.

٢١-Decree قرارٌ أو مرسومٌ: أمر تنفيذي يكون في العادة تابع لقوانين. بمعنى آخر، هو تشريـع ثانوي يفسر التشريع الرئيسي.

٢٢- De-monopolization فكُ الاحتكـار: عمليـة تحطـيم حالـة احتكـار في سوق معين عن طريق إدخال التنـافس إلى ذلـك السـوق . علـما بـأن تفكيـك شركـة وطنية محتكرة إلى عدد صغير من الشركات المحتكرة في مناطق جغرافية مختلفة لا يعد نوعا من فك الاحتكار.

٢٣- Deregulation إزالـة المعوقـات: عمليـة إزالـة القيـود والتنظـيمات القانونية والإدارية التي تعيق جهة معينة عن تقديم خدمة معينة.

٢٤- Direct negotiations مفاوضـات مبـاشرة: عمليـة بيـع يـتم التفـاوض عليها وتنفيذها بنوع من الخصوصية فـيما بـين البـائع والمشـتري دون القيـام بمـزاد علني أو عرض أو عملية مزايدة تنافسية.

٢٥- Dissolution حلُ (عقد أو شركة): إلغاء عقد أو اتفاق بموافقة الأطراف المعنيين فيه، كحل عقـد شركـة قائمـة بـين شريكـين أو أكـثر. أو إنهـاء أو تصـفية أي مشروع تجاري، سواء أكان ذلك باختيار أصـحابه أو بسـبب انتهـاء رخصـته، أو عـن طريق إجراءات قانونية أو تشريعية، كما ينجم عادة عن إجراءات أو دعوى الإفلاس التي يقيمها الدائنون ضد شركة معسرة.

٢٦- Divestiture تجريد: عملية تحويل أملاك عامة أو مملوكـة مـن الدولـة (بما في ذلك المؤسسات العامـة) للقطاع الخاص . وفي الأردن تعني بيع

حصص الحكومة في المؤسسات أو الشركات، كالإسمنت . وفي الولايات المتحدة استخدم مصطلح التجريد عام ١٩٨٤ عندما تم تفكيك شركة AT&T الخاصة.

٢٧-Due diligence الاستقصاءات: الاستقصاءات التي يقوم بها المشتري المحتمل في المشروع أو الشركة التي يرغب باكتسابها.

٢٨-Employee motivation حافز الموظف: طريقة في دفع الأجور تهدف إلى حث الموظف وتشجيعه على الاحتفاظ بمستوى عال من الإنتاجية وذلك بإعطائه مكافأة زيادة على راتبه الاعتيادي.

٢٩- Expropriation التجريدُ من الملكية: العمل الذي من خلاله تقوم الحكومة بتعديل أو بأخذ حقوق الملكية لفرد أو مشروع معين بدون تعويض ، وذلك كجزء من ممارسة الدولة لسيادتها.

٣٠- Franchise امتيازٌ: امتياز خاص تمنحه الحكومة الى شخص أو شركة للقيام بخدمة من خدمات المنافع العامة, لمزاولة عمل ذي طبيعة عامة (مثل منح شركة نقل بالحافلات امتيازا لتشغيل حافلاتها في شوارع مدينة معينة).

٣١- Going concern مؤسسةٌ عاملةٌ: مؤسسة أو شركة تزاول أعمالها العادية في الوقت الحالي ويتوقع لها أن تستمر في مزاولة أعمالها في المستقبل. وفي المحاسبة، يؤثر وضع الشركة، كمؤسسة عاملة، في إجراءات أساسية كثيرة مثل تقييم موجوداتها ، كما أن هناك نواحي قانونية عديدة تتوقف على ما إذا كانت الشركة مؤسسة عاملة في وقت معين أم لا.

٣٢- Golden share سهم ذهبي: سهم تملكه الحكومة في شركة يسمح لها بممارسة حقوق استثنائية محددة فيما يتعلق بتنفيذ أعمال الشركة بعد عملية تخاصيتها بشكل جزئي أو كلي.

Initial Public Offering (IPO)-٣٣ عرض الأسهم الأولي لعامة الناس . هو العرض الأول لأسهم شركة معينة في السوق ، وعادة ما يكون من خلال سوق الأوراق المالية.

٣٤- Insolvency إعسارٌ: عدم القدرة على الوفاء بالديون عند استحقاقها، أو هي الحالة التي تكون فيها الالتزامات اكبر من القيمة السوقية المعقولة للأصول. وقد استخدم هذا المصطلح في بريطانيا، ويعني bankruptcy في الولايات المتحدة الأمريكية.

٣٥- Interconnection ربط متعدد الأطراف: يعني في قطاع الطاقة والاتصالات ، حق معطى لأطراف ثالثة (مستخدمين كبار مثلا) لاستخدام الشبكات الموجودة لنقل الكهرباء أو الغاز أو خدمة الاتصال التي يحصل عليها المستخدم مستقبلا، من خلال قواعد استخدام لطرف ثالث، حيث يلتزم مالك الشبكة بالاستخدام وفقا لشروط محددة.

٣٦- Leasing عقد تأجير: عقد ينقل بموجبه استعمال أو اشغال الأرض أو المباني أو المعدات لشخص اخر غير مالكها مقابل عوض يدفع له كبدل إيجار. وقد يكون هذا العقد مدى الحياة أو لفترة محددة أو لفترة غير محددة من الزمن. وبموجب هذا العقد يعطى المؤجر the lessor إلى المستأجر the lessee الحق في استعمال ممتلكاته والانتفاع بها. وعملية التأجير لا تؤدي إلى نقل الملكية ما لم تكن مقرونة بخيار شراء يمكن ممارسته في نهاية العقد.

License-٣٧ رخصة: إذن غير قابل للنقل أو التحويل تمنحه الحكومة أو أية سلطة رسمية فيها the licenser لشخص the licensee للقيام بعمل أو مزاولة مشروع معين ينظمه أو يفيده القانون. أو حق يمنح من قبل الحكومة أو السلطة العامة لشخص أو لشركة لتقديم خدمة (مثال ذلك رخصة الهاتف النقال).

٣٨- Liquidation تصفيــة: عمليـة تصـفية تجاريـة لمؤسسـة بحيـث تـوزع أصولها لهؤلاء الذيــن يسـتحقونها . هـي عمليـة تحويـل الأصـول إلى نقـد لتسـديد الالتزامات وتقسيم الأرباح والخسـائر ولتميزهـا عـن مصـطلح dissolution الـذي يكون في العادة في نهاية وجود المؤسسة قانونيا ، فالتصفية يمكن أن تسبـق أو تتبـع عملية الـ dissolution وذلك يعتمد على وضع المؤسسة.

٣٩-Management contract عقد الإدارة : عقد يتم بموجبه نقـل مسـؤولية إدارة شركة ما إلى طرف آخر ، مقابل رسم يدفعه الطرف الأول للطرف الثـاني (الـذي سـيدير الشركة) نظـير خدمتـه التـي يقـدمها . وبهـذه الحالـة لا يسـتثمر المتعاقـد management contractor في الشركة . ويمكن أن يتم تعويض المتعاقـد بنـاء عـلى أداء الشركة المدارة.

٤٠-Oligopoly احتكارُ القلةِ: حالة يقوم فيها عدد مـن الشركات أو مصـادر توريـد البضـائع بالتسـلط أو السـيطرة عـلى سـوق صـنف معـين مـن المنتجـات أو الخدمات.

٤١-Oversubscribe الاكتتاب بأسـهم تزيـد عـلى العـدد المطلـوب: شراء، أو التعاقد على شراء، أسهم في شركـة قيـد التأسـيس بأعـداد تزيـد عـلى أعـداد الأسـهم المعروضة للبيـع. ويقـال أن الاكتتـاب زائـد عـلى المطلـوب عنـدما يكـون مجمـوع الطلبات المقدمة لشراء الأسهم يزيد على مجموع عدد الأسهم المعروضة للبيع.

٤٢- Over the counter صفقة تتم خارج السوق الرسمية: في تجارة الأسهم المالية، تستعمل العبارة لوصف المتاجرة بالأسهم غير المدرجـة في أسـواق الأسـهم أو البورصات الرئيسية، ولكن تجري المتاجرة بها على أساس مفاوضات مباشرة تعقد بين المستثمرين والبائعين أو ممثليهم.

٤٣-Preemptive right حقُ الشفعة: في قـانون الشركات أو الأوراق الماليـة هـو حـق المسـاهمين الحـاليين في الشركـة في شراء أسـهم الإصـدار الجديـدة بسـعر مناسب قبل عرضها للبيع على أفراد الجمهور بسعر أعلى.

٤٤- Private Placement تعيينٌ خاصٌ: عرض يقدم لعدد محدود من الأفراد لأغـراض الاسـتثمار ولا يقـدم لعامـة النـاس ، حيـث تفـرض قـوانين الأوراق الماليـة معوقـات قليلة على مثل هذه التعيينات (ولا توجد شروط لتسـجيل الورقـة الماليـة مع هيئة تنظيم الأوراق الماليـة مـثلا) لـذلك تقـدم هـذه التسـهيلات للمسـتثمرين المحترفين (مثل شركات التأمين على الحياة ، وليس لعامة الناس).

٤٥- Privatization تخاصية، خصخصةٌ: أي إجراء يؤدي إلى تحويـل الملكيـة و/أو الإدارة و/أو عمليات التشغيل و/أو التطوير و/أو الاسـتثمار مـن القطـاع العـام إلى القطاع الخاص. وهذا المصطلح أوسع نطاقا من مصطلح التجريد divestiture .

٤٦- Public company شركة عامة: الشركة التي تكون أسهمها مملوكـة مـن قبل القطاع العام أو مجموعـة أشـخاص لا تجمعهـم مصـالح عمـل مشـتركة . وتـتم المتاجرة بهذه الأسهم في سوق الأوراق المالية.

٤٧- Public domain أمـلاكُ الدولـة العامـةُ: جميـع الأراضي التـي تملكهـا الحكومة مباشرة ، وخصوصا الحكومة المركزية . وهذه الأملاك تشـمل الأراضي التـي لم تنتقل ملكيتها إلى المواطنين بعد ، أو التي عادت إلى حيـازة الحكومـة مـرة أخـرى بفضل السلطة لديها على مصادرة الأرض أو الاستيلاء عليها ، أو عن طريق إجـراءات أخرى. وهذا النوع من الأملاك العام تصعب خصخصته ، وعادة مـا يتطلـب تـدخل تشريعي سابق .

٤٨- Public enterprise المؤسسة العامة: المؤسسة المملوكة من قبل القطاع العام ، بما في ذلك الدولة والبلديات وغيرها من المؤسسات العامة أو الهيئات العامة . وهذا المصطلح ويشمل المؤسسات المنظمـة ككيـان حكومــي أو هيئـات عامـة أو شركات . وهذا المصطلح اشمل من مصـطلح المؤسسـات المملوكـة مـن قبـل الدولـة State Owned Enterprises (SOE).

٤٩- Public offering العـرضُ العام : عـرض الأسـهم والأوراق الماليـة لعامـة الناس ، بحيث يكون مسـموحا للجميـع بالمشـاركة وهـذا عكـس مصـطلح "التعيـين الخاص" Private placement أو Private offering . والأوراق الماليـة التـي تصـدر بهذه الطريقة يتم المتاجرة بها في البورصة أو السوق الثانوية.

٥٠- Restitution إعادةُ ملكٍ إلى مالكهِ الشرعي: إعادة أو إرجاع شـئ أو مـا يعادل قيمته من المال ، بقوة القانون، إلى مالكه الحقيقي . ويختلف هذا المصـطلح عن مصطلح التعويض compensation من حيث أن الأصول المصـادرة ذاتهـا تعـود إلى المالك الأول .

٥١- Secondary Market سوق ثانوي : السوق المالي الذي يـتم فيـه تـداول الأوراق المالية بعد عملية العرض الأولية .

٥٢- Strategic Investor مستثمر استراتيجي: المستثمر الذي يدير و يسيطر على الأعمال التي اكتسبها . ويتمتع هذا المستثمر بعـدة ميـزات مـن أهمهـا الخـبرة الطويلة في مجال عمله من الناحية الفنية والإدارية بالإضافة إلى الأرباح الكبيرة التي يحققها سنويا.

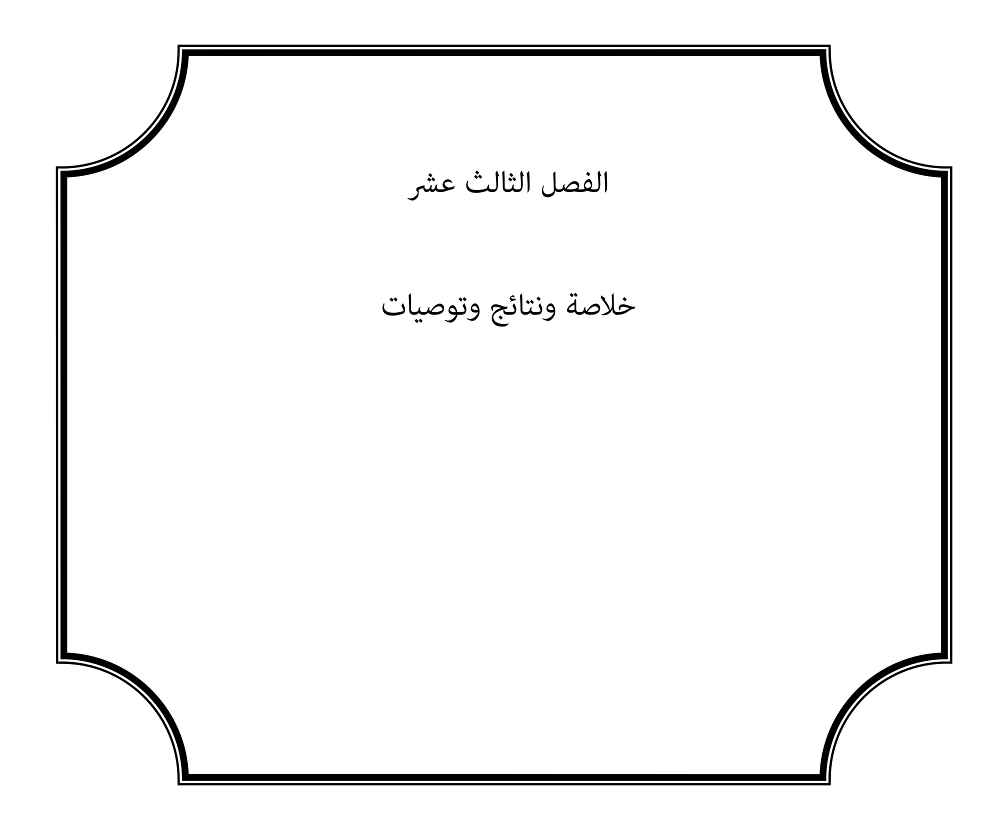
٥٣- Tender offer تقديـم عرض: عرض أو مزايـدة لشراء أسـهم أو أصـول، وعادة ما تكـون على شكل نقدي ، بالرغم من أنها يمكـن أن تحمـل شروط أخـرى . وتعتبر كأساس للمفاوضات مـع البـائع . ويمكـن أن يكـون العـرض مفتوحـا لجميـع المستثمرين أو محدودا بمجموعة مختارة من المستثمرين . ويمكن أن تنظم العروض لتقديم خدمـة ، وفي هـذه الحالـة يكـون الاختيـار مبنيـا عـلى أسـاس أقـل الأسـعار المعروضة .

٥٤- Tender Conditions شروطُ العرضِ: الأحكام العامة التي يضعها البائع ليعرف بها الشروط التي من خلالها يمكـن للأطـراف المعنيـة أن تقـدم عرضـا لشراء أسهم أو أصول معروضة للبيع .

٥٥-Unbundling of activities تكفيك أو فصل النشاطات: يستخدم هذا المصطلح في القطاع أو المؤسسة ليعني تقسيم أو تجزيء نشاطات معينة إلى أقسام منفصلة . ويطلق مصطلح التفكيك العامودي مثلا على عملية فصل نشاطات متكاملة سابقا ، كما هو الحال في نشاطات إنتاج الطاقة ونقلها وتوزيعها . ويطلق مصطلح التفكيك الأفقي على عملية فصل مجموعة من الكيانات المستقلة والمتعددة ، مثل فصل شركات توليد طاقة متنافسة في أقاليم مختلفة عن بعضها البعض . وفي قطاع سكك الحديد ، تكون عملية الفصل بين خط سكة الحديد وبين خدمة سكة الحديد.

٥٦- Underwriter ضامن السندات (المؤمن لديه): في العادة هو البنك الاستثماري الذي يشتري أوراق مالية لبائع أو لمصدر معين لاعادة بيعها . ووفقا لشروط العقد يتحمل ضامن السندات (البنك الاستثماري) كافة أو أجزاء من المخاطر التي ترافق عملية إعادة بيع الأوراق المالية .

٥٧-Voting stock أسهمٌ لحاملها حقٌ التصويتِ: أسهم يحق لحاملها التصويت على أمور تتعلق بإدارة الشركة ، وفي العادة لا يجوز إعطاء حق التصويت في الشركة إلا لحاملة أسهمها العادية.



الفصل الثالث عشر

خلاصة ونتائج وتوصيات

خلاصة ونتائج وتوصيات

أولا: الخلاصة والنتائج

١ - مفهوم التخاصية

المفهوم الضيق: "تحويل حقوق معينة، مثل الملكية و/أو الإدارة و/أو عمليات التشغيل و/أو التطوير و/أو الاستثمار، من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك بشكل جزئي أو كلي، وباتباع أساليب مختلفة". أو "ترك الحكومة لبعض الحقوق الممنوحة لها بموجب قانون المؤسسة العامة التي تديرها." وهذان المفهومان يفيدان بأن التخاصية تؤدي إلى تقليص مساهمة القطاع الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة.

المفهوم الشامل: "توسيع نشاط القطاع الخاص في مختلف النشاطات الاقتصادية دون أن يعني ذلك بالضرورة الانتقاص من نشاط القطاع العام". وهذا يعني، الاعتماد بشكل اكبر على القطاع الخاص لتلبية حاجات المجتمع.

المفهوم الرسمي الأردني للتخاصية: تم اعتماد مفهومين رئيسين لمصطلح التخاصية. فوفقا لبيان الحكومة أمام البرلمان في شهر آذار ، ١٩٩٨ تعني التخاصية "إعادة توزيع الأدوار ما بين القطاع الخاص وبين القطاع العام"، ووفقا للمادة رقم (٣) من قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠ تعني التخاصية "اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية" . إن الذي يتحكم بماهية الحقوق التي تنتقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص هو أسلوب التخاصية المطبق.

٢ – مبررات التخاصية في الأردن

هنالك مجموعة من المبررات التـي يمكـن مـن خلالهـا تفسـير أسـباب توجـه المملكة لتبني سياسـة التخاصـية، مـن أهمهـا مـا يـلي: فشـل بـرامج إعـادة هيكلـة القطاعات الاقتصادية التي بدأت في السبعينيات من القـرن المـاضي؛ وحـدوث تغيـير وتطور في فلسفة الفكر الاقتصادي الأردني وتجلى ذلك بظهور نموذج اقتصادي جديد New Model أعطى أهميه كبرى لموضوع تغيـير شـكل الملكيـة لمـا لـه مـن دور في تحسين الأداء العام للشركات؛ وعدم قدرة الحكومة على التوسع في الاسـتثمار نتيجـة للعجز الذي تعاني منه الموازنة العامة؛ وعدم قدرة القطاع العام على مجاراة القطـاع الخاص المحلي والأجنبي في العملية الإنتاجيـة في العديـد مـن القطاعـات؛ وتخفيـف العبء عن الموازنة عن طريق إيقـاف الـدعم وتخفـيض حجـم المديونيـة الداخليـة والخارجية عن طريق تقليل الاقتراض؛ ورغبة الحكومة في كسر حلقة الاحتكار الـذي تمارسه بعض المؤسسات العامة في بعض القطاعـات؛ وإيقـاف التـدخل الحكـومي في العملية الإنتاجية في بعض القطاعـات لأنـه ثبـت أن تـدخل الحكومـة يعيـق توسـع الاستثمار وتحسين الإنتاجية؛ وحاجة المملكـة لجلـب عمـلات أجنبيـة لـدعم ميـزان المدفوعات عن طريـق الاسـتثمارات الأجنبيـة المبـاشرة وغـير المبـاشرة؛ بالإضـافة إلى تدهور أداء المؤسسات العامة بشكل ملحوظ .

٣ – عوامل عملت على تأجيل تنفيذ عملية التخاصية

من أهم تلك العوامـل مـا يـلي: ظهـور الأزمـة الاقتصـادية والماليـة والنقديـة الخانقة خلال النصف الثاني من عقد الثمانينات عمل عـلى تحويـل تركيـز الحكومـة عن موضوع التخاصية لاعطاء الأولوية لمسألة مواجهـة تلـك الأزمـة الصـعبة؛ وعـدم نضوج فكرة التخاصية في فكر متخذي القرار؛ وعدم جاهزيـة السـوق المـالي آنـذاك؛ وعدم وجود جهة مركزية لمتابعة عملية التخاصية؛ وعـدم جاهزيـة الأطـر القانونيـة والتشريعية ؛ وغياب الإطار السياسي الديمقراطي

اللازم لمثل هذا القرار الاقتصادي والسياسي الجديد؛ وأخيرا، وجود وجهات نظر خلافية في موضوع عدالة وواقعية عمليات تقييم المؤسسات.

٤ – الإطار التشريعي والمؤسسي لعملية التخاصية

أ- الإطار التشريعي: تنفذ عملية التخاصية في إطار تشريعي متكامل يحتوي على مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء. ومن أهم تلك التشريعات قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠، والاستراتيجية الوطنية للتخاصية، وقانون الشركات رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل عام ٢٠٠٢، وقانون تشجيع الاستثمار رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ والمعدل بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠، بالإضافة إلى قوانين المؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية.

ب - الإطار المؤسسي: تنفذ عملية التخاصية في إطار مؤسسي واضح تتقاسم فيه المسؤولية مجموعة من الجهات من أهمها مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للتخاصية والهيئة التنفيذية للتخاصية والوزارات والهيئات المعنية بالمشاريع التي تخضع لعملية التخاصية. وفي عام ١٩٩٩ شكل الملك عبدالله الثاني المجلس الاقتصادي الاستشاري فأصبح لهذا المجلس دورا بارزا في إقرار استراتيجيات التخاصية في القطاعات المختلفة.

٥ – أساليب التخاصية التي أتبعت في الأردن

لجأت الحكومات الأردنية المتعاقبة إلى عدة أساليب لتنفيذ عملية التخاصية من أهمها: أسلوب تخاصية رأس المال Capital Privatization ، وعقود الإدارة Management Contract، والبيع عن طريق السوق المالي أو طرح العطاءات Sale/auctions ، وعقود الامتياز Concessions، وعقود التأجير Leasing contracts، وفصل النشاطات الاقتصادية unbundling of activities تمهيداً لتحويلها للقطاع الخاص.

٦ – أسس اختيار أساليب التخاصية

تعتمد عملية اختيار أساليب التخاصية على مجموعة من العناصر من أهمها ما يلي: حجم المؤسسة الخاضعة للتخاصية (كبيرة أم صغيرة) ؛ والهدف من خصخصتها (تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، تحسين أداء المؤسسة المعنية)؛ والوضع المالي للمؤسسة العامة (رابحة أم خاسرة)؛ والأهمية الاستراتيجية للمؤسسة العامة ؛ وحجم سوق الأوراق المالية وتطوره؛ وحجم مساهمة القطاع العام في الاقتصاد ككل .

٧ – عناصر تحدد نسبة انسحاب الحكومة من المؤسسات العامة

هنالك مجموعة من الأسباب المنطقية وراء انسحاب الحكومة بشكل جزئي أو كلي من الشركات والقطاعات التي تخضع لبرنامج التخاصية، وهذه الأسباب هي مالية، لتعويض الخسائر المفترضة؛ واقتصادية لاعطاء القطاع الخاص دورا أكبر في العملية الإنتاجية؛ واجتماعية لحماية المستهلك من الاحتكار؛ وسياسية للأهمية الإستراتيجية لبعض الشركات والمؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية.

٨ – الإطار التنظيمي للقطاعات الاقتصادية الخاضعة لبرنامج التخاصية

إن انسحاب الحكومة الأردنية، ولو جزئيا، من العملية الإنتاجية في بعض القطاعات الاقتصادية المهمة مثل الاتصالات والنقل والطاقة، تطلب منها إنشاء إطر تنظيمية لتلك القطاعات بشكل يهدف إلى حماية المستهلك وتشجيع المنافسة بين المنتجين ومنع الاحتكار، وبالتالي إشباع الطلب وتحسين الكفاءة ومنع التمييز . فقد تم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وهيئة تنظيم قطاع النقل العام للركاب وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء.

أن الإطار التنظيمي الذي ظهر في المملكة لقطاع الاتصالات ينطبق إلى حد كبير مع متطلبات النظرية الاقتصادية وتجارب الدول المتقدمة والنامية

التي سبقتنا في هذا المجال، وخاصة من حيث الأهداف والأدوات والصلاحيات والى حد كبير مع درجة الاستقلال المالي والإداري.

٩ - الآثار الأولية للتخاصية

كان لعمليات التخاصية وبأساليبها المختلفة آثار ايجابية على العمالة والاستثمار والإنتاجية واداء الشركات، بالمقابل كان لها آثار سلبية على معدلات التضخم. فقد عملت التخاصية على إيجاد فرص عمل جديدة في مختلف القطاعات التي تمت خصخصتها. كما تمكنت عملية التخاصية من استقطاب الاستثمارات الأجنبية للمملكة ولقطاعات مختلفة كالأسمنت والسياحة والاتصالات وغيرها، على الرغم من صغر برنامج التخاصية. كما تمكنت من كسر حالات الاحتكار وفتح القطاعات للمنافسة للقطاع الخاص والمستثمرين المحليين والأجانب. علاوة على ذلك، حسنت عملية التخاصية من إنتاجية وأداء الشركات التي جرى تخاصيتها. أما فيما يتعلق بمعدلات التضخم، فقد ارتفعت نتيجة لارتفاع تكاليف سلة الاستهلاك اليومية للمواطنين الناجمة عن دخول سلع وخدمات جديدة لسلة الاستهلاك اليومي، وفي ظل عدم نمو مستويات الدخل بنفس نسبة ارتفاع الأسعار. فتشير البيانات إلى ارتفاع مؤشر التضخم عام ٢٠٠١ بنسبة ٣.١% مقارنة بعام ١٩٩٨، مقابل ارتفاع الدخل الفردي بأقل من ١% خلال نفس الفترة. وتجدر الإشارة إلى أن ارتفاع الرقم القياسي للنقل والاتصالات قد ساهم بحوالي ثلث الزيادة في معدل التضخم خلال الفترة ١٩٩٨ -٢٠٠١. وهذا يؤكد صحة ما أشرنا إليه من حيث مساهمة دخول سلع وخدمات جديدة لسلة الاستهلاك اليومية للمواطنين في ارتفاع معدلات التضخم.

١٠ - استخدامات عوائد التخاصية

إن المدقق لأشكال الاستخدامات المرسومة في قانون التخاصية يلاحظ أنها لم تبتعد عن أشكال الاستخدامات كما أشارت اليها تجارب الدول النامية

والمتقدمة التي سبقتنا في عملية التخاصية وهذا مؤشر مريح. إلا أن الأمر الذي يثير التساؤل يجب التأكيد عليه هو أن قانون التخاصية يتحدث عن استخدام (أرصدة) عوائد التخاصية بصورة واضحة، وكان من الأجدى أن يتحدث عن استخدام جزء من عوائد استثمار أموال التخاصية للمحافظة على الرصيد وتعظيمه.

وتؤكد الاستراتيجية الوطنية للتخاصية إلى انه لن يتم استخدام عوائد التخاصية لتمويل النفقات الجارية للحكومة، إنما سيتم إيداعها في حساب خاص لدى البنك المركزي كخطوة أولى لحين إنشاء صندوق عوائد التخاصية. كما وتؤكد الاستراتيجية أن استخدام عوائد التخاصية ستحصر ضمن نفس المجالات والأولويات والأسس والآليات المحددة في قانون التخاصية.

وفي الواقع العملي، توزعت الاستخدامات ما بين الإنفاق على مشروعات تنموية وشراء ومبادلة ديون الأردن لفرنسا وبريطانيا وتسديد قروض الملكية الأردنية تجاه البنوك المحلية وللآن ما يزال صندوق عوائد التخاصية غائباً عن الوجود. وتم استثمار ٥٠ مليون دينار من عوائد التخاصية في سندات الخزينة الأردنية بهدف تمويل قطاع الإسكان من إيرادات فوائد الاستثمار السنوية.

١١ – التخاصية وشبكة الآمان الاجتماعي

لمواجهة الآثار الجانبية للتخاصية تبنت الحكومة مجموعة من الأسس ليجري تطبيقها على المؤسسات التي يتم تخاصيتها، وقد تضمنت تلك الإجراءات ما يلي:

(١) ضمان الأمان والاستمرارية لبعض الموظفين ذوي الكفاءات، ودفع التعويضات المناسبة للآخرين الذين سيجري تسريحهم. وقد تضمنت بعض الاتفاقيات التي تم توقيعها مع المستثمرين المحليين والأجانب شروطا تلزم المستثمر بالاحتفاظ بالعاملين لمدة معينة (سنة أو سنتين) أو تعويضهم .

(٢) إيجاد فرص عمل جديدة في مواقع أخرى.

(٣) عقد البرامج والدورات التدريبية لتأهيل العاملين المسرحين في وظائف أخرى.

(٤) إعطاء الأولوية للموظفين والعاملين في تملك نسبة من اسهم المشروعات والمؤسسات التي يجري تخصيصها.

(٥) تمويل بعض المشاريع المجدية اقتصاديا للموظفين لا سيما تلك المكثفة للعمالة لاستيعاب اكبر عدد منهم.

(٦) دفع التعويضات والمستحقات للموظفين والمستخدمين جراء انتقالهم من المؤسسات العامة إلى شركات يملكها القطاع الخاص.

(٧) عدم المساس بالحقوق المكتسبة والتقاعد من خلال عمليات شراء سنوات الخدمة من الضمان الاجتماعي.

تشير نشرة أخبار التخاصية ، العدد (٩) شباط ٢٠٠١، الصفحة (١٤) إلى أنه تم تدريب العاملين في المؤسسات التي جرت تخاصيتها وتم الاحتفاظ بعدد كبير منهم في المشروعات التي تمت خصخصتها. وفي حالات أخرى، تم إيجاد فرص عمل جديدة لبعض العمال لا سيما في المشروعات ذات الصلة الوثيقة بعملهم السابق كموظفي الملكية الأردنية الذين يتم تدريبهم وتأهيلهم للعمل في قطاع السياحة والسفر. وقد تم تعويض كل من موظفي سكة حديد العقبة والملكية الأردنية والمحافظة على مكتسباتهم وحقوقهم، وتم تحويل الفائض من موظفي سكة حديد العقبة إلى أماكن عمل أخرى وبشروط أفضل.

١٢ - التخاصية وسوق الأوراق المالية

عندما بدأ برنامج التخاصية في الأردن في منتصف التسعينات تولت المؤسسة الأردنية للاستثمار مهمة بيع حصص الحكومة في المشاريع والشركات

العاملة في المملكة. وحتى نهاية شهر تموز ٢٠٠٣، تمكنت المؤسسة مـن بيـع أسـهم الحكومة في ٤٦ شركة من أصل ٦٢ شركة، وبلـغ إجـمالي العوائـد حـوالي ١٥٠ مليـون دولار أمريكي.

ساهمت عملية التخاصية في تنمية وتعميق سوق رأس المال وبـدا لهـا بعـض التأثير على أحجام التداول وخاصة بعـد تنفيـذ صـفقة الاتصـالات الثانيـة في بورصـة عمان من خلال عمليات اكتتاب جديدة. وما تزال الفرصة سانحة لتنفيذ المزيد مـن الصفقات (كالملكية والكهرباء) في بورصـة عـمان الأمـر الـذي سـيعمل عـلى تنشـيط البورصة وسوق رأس المال وقطاع الوسطاء الماليين.

١٣ – التخاصية ومشكلة المديونية الخارجية والداخلية

ألزمت عملية التخاصية الحكومـات المتعاقبـة للتعامـل مـع مسـالة مديونيـة المؤسسات التـي خضـعت لبرنـامج التخاصـية بطـرق مختلفـة. وكـان ذلـك لقناعـة المسؤولين بأن معالجة هـذه المشـكلة يعنـي مـا يـلي: وقـف الهـدر المـالي للخزينـة، وتخفيض رصيد المديونية الداخلية والخارجية للدولة، وتوجيـه الأمـوال التـي كانـت تستخدم لتمويـل المؤسسـات الخـاسرة إلى اسـتثمارات مجديـة أخـرى، بالإضـافة إلى التسريع بعملية التخاصية نفسها.

فقد نصت الاستراتيجية الوطنية للتخاصـية عـلى أن مـن بـين أهـداف عمليـة التخاصية وقف نزف المال العام على شكل مساعدات أو قروض ممنوحة للمشـاريع الخاسرة، والحد من الحاجة للجوء إلى الاقتراض الخـارجي لغايـات تغطيـة عجـوزات المشـاريع القائمـة أو لتمويـل مشـاريع جديـدة. ولتحقيـق هـذه الأهداف،أوضـحت الحكومة بأنه سيتم استخدام جزء من عوائد التخاصية لسداد الديون التي تتحملهـا الحكومة بالنيابة عن المؤسسات العامة التي يتم خصخصتها.

كما أكدت المادة (١٣/د) من قانون التخاصـية رقـم (٢٥) لسـنة ٢٠٠٠ كـذلك على استخدام جزء من عوائد التخاصية لأغراض سداد الديون التي

تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخاصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.

في الواقع العملي، استخدمت الحكومة جزء من عوائد التخاصية لشراء ومبادلة أجزاء من ديون الأردن لتسديد قروض الملكية الأردنية تجاه بعض البنوك والمؤسسات المحلية. حيث أنفقت حوالي ١٥٧ مليون دولار من عوائد تخاصية شركة الاتصالات لشراء ومبادلة ديون على المملكة، منها ٤٤ مليون دولار لمبادلة ديون الأردن التي استحقت لفرنسا، وحوالي ١١٣ مليون دولار لشراء سندات "بريدي" وديون بريطانية.

١٤ - السهم الذهبي

السهم الذهبي هو سهم تملكه الحكومة في شركة تم خصخصتها ليمكنها من بعض الحقوق التصويتيه المميزة إذا تعلق الأمر بمصلحة الوطن العليا، ولا يعطي الحكومة أية صلاحيات في الإدارة اليومية التنفيذية.

وقد طرح السهم الذهبي في المادة (١٤) من قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠. وكما هو واضح من نص المادة (١٤) يخول السهم الذهبي الجهة التي تمثل الحكومة الأردنية في مجلس إدارة الشركة المعنية حق الاعتراض على قرارات المجلس أو الهيئة العامة لمنع نفاذها إذا تطلبت المصلحة الوطنية ذلك، شريطة موافقة مجلس الوزراء على هذا الاعتراض.

إن وجود السهم الذهبي في قانون التخاصية لا يعني أن للحكومة الحق في التدخل في الشؤون اليومية لأعمال مجلس إدارة الشركة التي يجري خصخصتها إلا عندما يتعلق الأمر بمصلحة الوطن العليا. ونظرا لأن حق الاعتراض من قبل الجهة أو الشخص الذي يمثل الحكومة داخل مجلس إدارة الشركة المعنية مشروط بموافقة مجلس الوزراء على ذلك الاعتراض، فان ذلك لن يدع مجالا للخوف من فكرة السهم الذهبي لدى مستثمري القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي.

١٥ – دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عملية التخاصية

بدأت الحكومات الأردنية بالتفكير في عملية التخاصية قبل بدء برنامج التصحيح الاقتصادي بفترة لا بأس بها ، إلا إن أحد عناصر برنامج التصحيح الاقتصادي الرئيسية كانت التخاصية. وفي التطبيق العملي سبقت عمليات التحرير وإستعادة الاستقرار النقدي والمالي للاقتصاد، عملية التخاصية.

لم يكن لصندوق النقد الدولي أي دور في برنامج التخاصية من حيث المشاركة في تنفيذ صفقات التخاصية، واقتصرت مهامه في متابعة مدى التزام الحكومة في تطبيق برامج التخاصية وفقا للجداول الزمنية المتفق عليها في برامج التصحيح الاقتصادي الموقعة معه، وكان ذلك من خلال المراجعة الدورية لعناصر برنامج التصحيح.

وفيما يتعلق بالبنك الدولي، قدمت مجموعة البنك الدولي منذ عام ١٩٩٥ المساعدات للأردن في برنامج التخاصية بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID وغيرها من الشركاء في التنمية. وتقوم هذه المجموعة حاليا بادارة صندوق كبير لحساب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي تقوم بدعم برنامج التخاصية في الأردن. ويتابع البنك بصورة حثيثة معظم عمليات التنفيذ، ويقدم الدعم والمساعدة الفنية والنصح للحكومة في مختلف عمليات التخاصية، من خلال الهيئة التنفيذية للتخاصية ، وذلك عن طريق تزويد الهيئة عند الحاجة ببعثات فنية متخصصة في المجالات التي تحتاجها الحكومة في مجال التخاصية.

لا بد من التأكيد على حقيقة هامة وهي أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لا يتدخلان في القرار النهائي لصفقات التخاصية بأي شكل من الأشكال. ويظهر ذلك بشكل جلي من خلال إقرار البنك الدولي في الدراسة التي نشرها في نشرة أخبار التخاصية، العدد (١١) نيسان ٢٠٠٢، بأنه كان له وللمانحين الآخرين دور فاعل في المباشرة ببرنامج التخاصية والسير فيه قدما، ولكن الفضل يعود إلى الحكومة الأردنية والشعب الأردني لصلابة تعاملهما مع القضايا الشائكة والمربكة، واحدة بعد الأخرى، وجعل برنامج الخصخصة عنوانا للنجاح الباهر.

ثانيا: التوصيات

لرفع كفاءة عملية التخاصية وتسريعها نوصي بما يلي:

١ - استكمال اجراءات خصخصة المؤسسات الخاضعة لبرنامج التخاصية، الملكية الأردنية، وشركة الكهرباء، واستكمال بيع حصص الحكومة في محفظة مؤسسة الاستثمار الأردنية، والبريد، ومشروعات التموين، وغيرها.

٢ - إنشاء هيئات تنظيم لبقية القطاعات الأخرى الخاضعة لبرنامج التخاصية وذلك لتنظيم العلاقة ما بين الشركات المنتجة والمستهلكين والحكومة، وذلك بهدف حماية المستهلك والمنتج.

٣ - البحث عن مشاريع عامة يمكن خصخصتها بهدف رفع كفاءتها وتحسين أداءها.

٤ - إجراء الدراسات المعمقة للتقرير حول مسألة انسحاب الحكومة من الشركات التي يجري خصخصتها، والإجابة على التساؤل التالي: هل ستنسحب الحكومة بالكامل من تلك المشاريع، أم لا؟

٥ - التفكير في مسألة تحويل الوزارات التي تم خصخصة مؤسساتها الرئيسية إلى دوائر حكومية مستقلة بهدف تخفيف النفقات وتركيز أعمالها، وخاصة بعد إنشاء هيئات التنظيم المختلفة في القطاعات المعنية من جهة، وانسحاب الحكومة من العملية الإنتاجية بشكل كبير وإحلال القطاع الخاص محلها، من جهة أخرى. والأمثلة على ذلك، وزارة النقل ووزارة البريد والاتصالات ووزارة الطاقة وغيرها.

٦ - ضرورة بيع جزء كبير من حصص الحكومة المتبقية في الشركات التي تم خصخصتها جزئياً إلى شريحة واسعة من عامة الناس لإيجاد ما يسمى بالرأسمالية الشعبية كما هو الحال في بريطانيا من جهة، ولتعزيز وتنشيط السوق المالي من جهة ثانية.

٧ - تحديد الجهات التي ستدير حصص الحكومة في الشركات التي تم تخاصيتها جزئياً بعد أن تبيع المؤسسة الأردنية للاستثمار كامل محفظتها.

٨ - تعـديل قـانون التخاصـية وذلـك ليـتماشى مـع الواقـع العمـلي لمجمـل عمليـة التخاصية وخاصة ما يتعلـق باسـتخدامات عوائـد التخاصـية، وذلـك كـما هـو موضح في الفصل الثاني من الكتاب.

٩ - إعادة النظر في بعض أساليب التخاصية المطروحـة والمتعلقـة بالشركات التـي لم تأخرت الحكومات المتعاقبة في تنفيذها، فقد يكون اختيـار أسـلوب التخاصـية غير الملائم هو العائق أمام تنفيذ تلك الصفقات.

١٠ - تحديد الجهات التي ستتابع مسألة تدريب واعادة تأهيل الموظفين والعمال في الشركات التي يجري خصخصتها والبدء بالتدريب واعادة التأهيل.

١١ - استخدام عملية التخاصية لتطوير السوق المالي (بورصة عمان) وتوسيع قاعـدة الملكية، وذلك عن طريق البيع لعامة الناس.

١٢ - استخدام أساليب مختلفة لتخفيض حجم مديونية المؤسسات العامة الخاضـعة لبرنامج التخاصية، مثل تبديل الديون بالأسهم.

١٣ - وفيما يتعلق بالسهم الذهبي، يجـب وضـع خطـوط عامـة عريضـة للمقصـود بالمصلحة الوطنية العليا، وذلك وفقاً لكل قطاع اقتصادي ولكل شركة على حدا حتى لا يترك حيزا واسعا للاجتهاد والتفسير الخاطئ من قبل ممثلي الحكومـة في مجالس إدارة الشركات التي يجري خصخصتها في المستقبل. وثانيـا، تحديـد الشركات التي سيخصص للحكومة فيها سهم ذهبي، وذلك بهدف إعطاء قـدرة تصويتية مميزة لحماية المصلحة الوطنية العليـا مـن أي قـرارات قـد يتخـذها مجلس إدارة تلك الشركات. فهذا الأمر ما يزال عالقا وأرى أن يتم تنفيذ نـص المادة (١٤) مـن قـانون التخاصـية عـلى الشركات الاسـتراتيجية بـأسرع وقـت ممكن.

تم بحمد الـلـه

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية

- البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

- اتحاد المصارف العربية، برامج الإصلاح الاقتصادي ودور المصارف العربية، بيروت ١٩٩٦.

- الهيئة التنفيذية للتخاصية، (١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩، ٢٠٠٠، ٢٠٠١، ٢٠٠٢)، نشرة أخبار التخاصية، الأعداد (١-١٢)، عمان / الأردن.

- بول جريجوري، روبرت ستيورات، النظم الاقتصادية المقارنة، ترجمة د. طه عبد الله منصور، دار المريخ للنشر، الرياض، ١٩٩٤.

- د. عدلي قندح، ١٩٩٨، "عوائد التخاصية في الأردن"، مجلة الاقتصاد المعاصر، ١٥- أيلول ١٩٩٨، العدد الخامس، الدار الاقتصادية للنشر، عمان الأردن.

- د. عدلي قندح، "التخاصية على أجندة الأردن الاقتصادية منذ منتصف الثمانينات.مبررات الظهور وأسباب بطء التنفيذ"، جريدة الرأي الأردنية الصادرة بتاريخ ١٤-٤-١٩٩٩، عمان الأردن.

- د.عدلي قندح، ١٩٩٨، "التخاصية تغلق سوق الاحتكار وتفتح أسواق المنافسة (دروس من مبادئ الاقتصاد)"، مجلة اقتصاديات السوق العربي، العدد (١٤)، آذار/ مارس ١٩٩٨.

- د.عدلي قندح، ١٩٩٨، "عوائد التخاصية في الأردن"، مجلة الاقتصاد المعاصر، ١٥ ايلول،١٩٩٨، الدار الاقتصادية للنشر، عمان-الأردن.

- د.عدلي قندح، ١٩٩٩، "هل نجحت التخاصية في استقطاب الاستثمارات الأجنبية؟" جريدة الرأي، السبت ١٩٩٩/١٢/١١، عمان-الأردن.

- د.عدلي قندح، ٢٠٠٠، "أسلوب التخاصية الذي يعمل على تطوير سوق الأوراق المالية"، جريدة الرأي، الاثنين ٢٠٠٠/١/٣، عمان-الأردن.

- د.عدلي قندح، ٢٠٠٠، "التخاصية وحزمة الأمان الاجتماعي"، جريدة الرأي، العدد (١٠٧٤١)، السبت ٢٠٠٠/٢/٥، عمان-الأردن. ومجلة العمل، وزارة العمل العدد (٤٨/٤٧)، ٢٠٠٠.

- عدلي قندح، ١٩٩٦، "دور صندوق النقـد الـدولي والبنـك الـدولي في عمليـة التخاصية"، مجلة البنوك في الأردن، العدد (١)، كانون ثاني ١٩٩٦، عمان-الأردن.

- د.عدلي قندح، ١٩٩٩، "تصورات محـددة لاسـتراتيجية التخاصـية"، جريـدة الرأي، الاثنين ١٩٩٩/١١/١٧، عمان-الأردن.

- د. عدلي قندح، ١٩٩٩، " الآثار الناجمة عن التخاصية: السلبية والإيجابية"، ورقة قدمت في الدورة التدريبية حـول "الخصخصـة وأسـاليب الرقابـة عليهـا" التـي عقدها ديوان المحاسبة خلال الفترة ١٨-١٩٩٩/٤/٢٢، عمان-الأردن.

- مجلة اتحاد المصـارف العربيـة، العـدد ١٨٩، المجلـد السـادس عشرـ أيلـول ١٩٩٦.

- اتحاد البورصات وهيئات سوق المال العربيـة، الخصخصـة ودور البورصـات والمؤسسات المالية في التنميـة الاقتصـادية، تجـارب عربيـة وأجنبيـة، الطبعـة الأولى، يناير ١٩٩٦.

- صندوق النقد العربي، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، سلسلة بحوث ومناقشات وورش عمل، العدد الأول، ابو ظبي، ايار ١٩٩٥.

- صندوق النقد العربي، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية، تحريـر د. سـعيد النجار، ابو ظبي، كانون أول ١٩٨٨.

- صندوق النقـد العـربي، التصـحيح والتنميـة في البلـدان العربيـة، تحريـر د. سعيد النجار، ابو ظبي، شباط ١٩٨٧.

- صندوق النقد الدولي، مجلة التمويل والتنمية، سبتمبر، ١٩٩٦.

- التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٦،١٩٩٥.

- نشرة منتـدى البحـوث الاقتصـادية للـدول العربيـة وايـران وتركيـا، المجلـد الثالث، العدد الثاني، يونيو، ١٩٩٦.

-اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغـربي آسـيا، مسـح التطـورات الاقتصـادية والاجتماعية في منطقة اللجنة، ١٩٩٤.

- قانون التخاصية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٠.

- البنك الدولي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

-

وزارة المالية، نشرة مالية حكومية، مجلد (٣) عدد (١٢)، ك٢/٢٠٠٢.
- الاستراتيجية الوطنية للتخاصية، نشرة أخبار التخاصية، العدد (٨) كانون الثاني ٢٠٠٠.
- نبيه غطاس، ١٩٨٢ ، معجم مصطلحات الاقتصاد والمال وادارة الأعمال (إنجليزي – عربي) مكتبة لبنان ، الطبعة الثانية ، بيروت - لبنان.
- الاسكوا ، ٢٠٠١، التجارة في الخدمات: الاتصالات (دراسة حالة مصر والأردن ولبنان)، الأمم المتحدة، نيويورك.

ثانيا: المراجع الأجنبية

- Guislian Pierre, (1997), The Privatization Challenge, A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience, World Bank Regional and Sectoral Studies, The World Bank, Washington DC.

- Thomas P. Fitch, 1997, Dictionary of Banking Terms, Third Edition, Barron’s Educational Series, Inc., NewYork, USA.

- The World Bank, (1994), Jordan: Consolidating Economic Adjustment and establishing the Base for Sustainable Growth, Report No. 12645 JO. Washington, DC. USA.

- John Downes and Jordan Elliot Goodman, 1987, Dictionary of Finance and Investment Terms, Second Edition, Barron’s Educational Series, Inc., NewYork, USA.

- Kandah, Adli Shehadeh Ayed, Privatization in Poland: Its Origins, Development, and Initial Impact (1989-1995), Ph.D. Thesis, Faculty of Social Sciences, University of Glasgow, Glasgow, Scotland, UK.

- E.S. Savas, Privatization: The key to better Government, Jordan Book Center, Amman-Jordan, 1989.

- Macavoy. Pual and others, Privatization and State-owned Enterprises, Boston, 1989.

- Paul Cook and Kirk Patrick, Privatization Policy and Performance, International Perspectives, New York, 1995.

- Paul Welfens and Piotr Jasinski, Privatization and Foreign Direct Investment In transforming Economies, U.K., 1994.

- International Monetary Fund, International Financial Statistics, September 1996.

- Mclindon, Michael, 1996, Privatization and Capital Market Development :Strategies to promote economic growth, Praeger Publishers, USA.

- P.R. Ferguson, 1993, Industrial Economics, Issues and Perspectives, Second Edition, U.K.,.

- International Monetary Fund and the Word Bank, Financial Development, Reforming Government, September 1996.

- Steve H. Hanke, Privatization and Development, International Center for Economic Grouth, USA, 1987.

-Galal, Ahmad, Leroy Jones, Pankaj Tandom, and Ingo Vogelsang, 1994, Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis (New York: Oxford University Press for the World Bank).

_ Gupta, Sangeev, Schiller Christian, and Ma Henry, May 1999, "Privatization, Social Impact, and Social Safety Nets", IMF Working Paper, IMF, Washington D.C., USA.

-Awad, Ibrahim, 1997 Privatization and Employment in The ESCWA Region: A Comparative Study of Egypt and Jordan". Expert Group Meeting on Institutional Aspects of Privatization, 1-3 December 1997, Beirut, Lebanon.

- Ernst John, 1994, Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain. Open University Press, Buckingham, UK.

- Vickers John and Yarrow George, 1995, Privatization: An Economic Analysis. Cambridge (MA), The MIT Press.

- http://www.epc.gov.jo
- http://www.rja.com.jo
- http://www.fcc.gov/
- http://www.jordantelecom.jo/
- http://www.weforum.org/
- http://www.worldbank.org/



المؤلف في سطور

- د. عدلي شحادة قندح من مواليد عام ١٩٦٤.
- انضمَ لأسرة البنك المركزي الأردني عام ١٩٩٠. ويعمل حاليا في مصرف قطر المركزي، معارا من البنك المركزي الأردني.
- حصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة جلاسكو/ بريطانيا عام ١٩٩٦.
- حصل على درجة الماجستير في الاقتصاد من جامعة الشرق الأوسط الفنية/ تركيا، عام ١٩٨٧.
- حصل على درجة البكالوريوس في الاقتصاد من جامعة اليرموك / الأردن، عام ١٩٨٥ وكان على لائحة شرف الكلية في العام الدراسي ١٩٨٤/١٩٨٥.
- عمل في رئاسة الوزراء/ الهيئة التنفيذية للتخاصية خلال الفترة من ١٦/٥/١٩٩٧ وحتى ١٥/٥/١٩٩٨ معارا من البنك المركزي الأردني. وكان عضوا في بعض اللجان الفنية لخصخصة بعض الشركات والمؤسسات العامة في الأردن.
- عمل استاذا غير متفرغ في جامعة قطر والمعهد الدبلوماسي الأردني.
- نشر العديد من الأبحاث والدراسات في العديد من المجلات العلمية والمحكمة وفي العديد من المواضيع المتعلقة باقتصاديات البنوك والمال والعمل والتخاصية والسياستين المالية والنقدية وله كتاب حول أثر اتفاقية الجاتس GATS على تنافسية البنوك القطرية.
- شارك في العديد من الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية.
- شارك في العديد من الدورات التدريبية في المعاهد والمؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي والبنك المركزي السويسري.
- بريده الإلكتروني a_sh_kandah@hotmail.com

دار مجدلاوي للنشر والتوزيع
عمان - الرمز البريدي : ١١١١٨ - الاردن
ص.ب : ١٨٤٢٥٧ - تلفاكس : ٤٦١١٦٠٦ - ٤٦٢٢٨٨٤



Dar Majdalawi Pub. & Dis.
Amman 11118 - Jordan
P.O.Box : 184257
Tel & Fax : 4611606 - 4622884

www.majdalawibooks.com
e-mail: customer@majdalawibooks.com

ISBN 9957-02-126-5 (ردمك)